UNE DÉCENNIE DE TRANSITIONS

VINGT-SEPTIÈME EXPOSÉ ANNUEL

Conseil économique du Canada

1990

Une décennie de transitions

Une décennie de transitions

Conseil économique du Canada
Vingt-septième Exposé annuel
1990

91-00922/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC21-1/1990F
ISBN 0-660-93073-0

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada		**vii**
Avant-propos		**ix**
Résumé des options		**xi**
1	**L'évolution de la situation mondiale**	**1**
	Les nouvelles réalités	1
	La fin de la guerre froide	1
	Renouveau à l'Est	2
	Le renforcement des blocs commerciaux	8
	L'élargissement du GATT	11
	Les retombées sur le Canada	13
	Le commerce et l'emploi	13
	Les taux d'intérêt	15
	Conclusion	17
2	**Les choix du Canada**	**19**
	Introduction	19
	Les tendances des prix et des salaires	20
	La politique monétaire	24
	Le scénario de référence	24
	Le risque de récession	27
	La baisse des taux d'intérêt	28
	La lutte contre l'inflation	31
	Les restrictions budgétaires	31
	Les cibles de performance	33
3	**Le chômage et l'adaptation**	**35**
	Introduction	35
	La rigidité du marché du travail	36
	Les disparités régionales	36
	La structure économique	36
	L'inadéquation sur le marché du travail	39
	La persistance du chômage	40
	Les remèdes	41
	L'expérience de certains pays	41
	Vers le plein emploi	44
	Le modèle canadien	47
	Conclusion	50

4 Vers un nouveau cadre d'action **53**
Le renforcement des économies régionales 53
La diversification 53
Le développement local 54
Les politiques du marché du travail 54
Une politique active 55
L'amélioration de l'employabilité 56
Un nouveau partenariat 56
La souplesse en milieu de travail 57
La lutte contre l'inflation 58
Le partenariat social 59
Des objectifs coordonnés et crédibles en matière d'inflation 60
La flexibilité des salaires 61
La coordination de la politique budgétaire 62
Conclusion 63

Appendices

A Destination des exportations canadiennes **67**

B L'incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des produits intermédiaires, écart entre 1986 et 1981 **69**

C La situation aux États-Unis : scénario de référence et autres scénarios **71**

D Les répercussions d'une hausse des prix du pétrole au Canada **77**

E Chômage et structure économique **79**

Notes **81**

Liste des tableaux et des graphiques **85**

Liste des collaborateurs **87**

Ce rapport reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (Terre-Neuve)

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg (Manitoba)

PETER M. BROPHEY
Consultant
Affaires publiques
North York (Ontario)

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Ayres Cliff (Québec)

THOMAS J. COURCHENE
Directeur
School of Policy Studies
Université Queen's
Kingston (Ontario)

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal (Québec)

NANCY R. JACKMAN*
Présidente
443472 Ontario Ltd.
(Société de placement)
Toronto (Ontario)

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver (Colombie-Britannique)

MARCEL PEPIN
Professeur retraité de l'Université du Québec à Montréal et ancien président de la CSN
Montréal (Québec)

ROGER PHILLIPS
Président et administrateur en chef
IPSCO Inc.
Régina (Saskatchewan)

STRUAN ROBERTSON
Président
Central Guaranty Trust Company
Halifax (Nouvelle-Écosse)

RIX ROGERS
President
Rix G. Rogers & Associates
Oakville (Ontario)

DONALD SAVOIE
Président et directeur général
Institut canadien de recherche sur le développement régional
Moncton (Nouveau-Brunswick)

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton (Alberta)

*Mad. Jackman s'est retirée temporairement du Conseil au cours de la période allant du 30 juillet au 6 septembre 1990. Elle n'a donc pas participé aux délibérations portant sur le *Vingt-septième Exposé annuel.*

MICHAEL A. SULLIVAN
Comptable agréé
Summerside (Île-du-Prince-Édouard)

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton (Ontario)

KEN WOODS
Président général, Bureau canadien
Département des métiers de
la construction
Willowdale (Ontario)

Avant-propos

Par delà les extraordinaires événements nationaux et internationaux qui ont fait les manchettes durant l'année qui vient de s'écouler, le Conseil discerne deux transitions fondamentales qui revêtiront à long terme une importance cruciale pour la performance de l'économie canadienne.

Il s'agit en premier lieu de l'intégration de divers systèmes économiques nationaux et régionaux dans une économie mondiale. Le Canada s'est déjà engagé sur cette voie en prenant deux initiatives – un accord de libre-échange avec les États-Unis et une réforme de la taxe de vente fédérale – pour être mieux en mesure d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. Il nous reste cependant beaucoup à accomplir, tant pour offrir une nouvelle gamme de biens et de services – c'est-à-dire exporter des produits de plus forte valeur ajoutée – que pour leur assurer la haute qualité et le prix compétitif qui permettront aux Canadiens de l'emporter sur leurs concurrents étrangers.

L'Exposé montre que l'évolution des exportations et des importations a une incidence profonde sur la structure de l'emploi au Canada; les secteurs primaire et secondaire voient en effet disparaître des emplois, tandis qu'il s'en crée d'autres dans le secteur tertiaire. Pour la grande majorité de la population, l'adaptation à ces changements semble se faire sans heurt, car le taux de chômage n'est pas plus élevé qu'à la fin des années 70. Cependant, un certain nombre de travailleurs connaissent maintenant des périodes de chômage beaucoup plus longues, tout particulièrement dans l'ouest du Canada. Selon notre analyse, l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui des autres provinces peut s'expliquer en grande partie par la lenteur de l'adaptation à la nouvelle structure de l'emploi. Ce phénomène résulte en partie de facteurs sociologiques, mais il est accentué par des politiques officielles qui visent à préserver un mode de vie traditionnel.

Nous nous sommes ainsi trouvés devant le paradoxe d'une économie qui fonctionnait à pleine capacité tandis que les taux de chômage oscillaient entre 7 et 8 %. Pour inacceptable que puisse être ce niveau de chômage, c'est celui auquel le taux d'inflation commence à s'élever. En 1989, une politique de lutte contre l'inflation assortie de mesures de restriction a été adoptée au Canada pour contrer l'accélération des prix; il en a résulté une montée des taux d'intérêt et une appréciation du dollar. Une telle politique ne peut manquer d'entraîner à court terme une augmentation du chômage et du déficit budgétaire. Le présent Exposé vise à définir de nouvelles possibilités d'action qui permettront aux responsables des politiques monétaire et budgétaire de réaliser à moindre coût – sur le plan de la perte de production et d'emplois – leurs objectifs à longue échéance de stabilité des prix et d'équilibre budgétaire. À long terme, il s'agit d'améliorer le fonctionnement des marchés de telle façon que le taux de chômage puisse descendre beaucoup plus bas que 7 ou 8 % avant que des pressions inflationnistes ne commencent à se manifester. Seule une transformation des institutions et de l'attitude des Canadiens permettra d'y parvenir.

La deuxième transition nécessaire consiste donc à établir de nouvelles relations ou institutions propres à faciliter le règlement conjoint des problèmes par le gouvernement fédéral

et les provinces, ainsi que par les secteurs public et privé. Sur ce front, les progrès sont encore très minces. L'Exposé passe en revue les cas de plusieurs pays qui ont réussi à juguler l'inflation et à maintenir leurs taux de chômage à un niveau peu élevé par des efforts tripartites de ce genre. Nous n'avons pas découvert de modèle universel susceptible d'être reproduit au Canada; cependant, après avoir déterminé les points forts et les faiblesses des différentes formules, nous avons avancé un certain nombre d'idées qui pourraient permettre d'accroître la concertation entre les divers intervenants dont dépendent la performance et le potentiel économiques du Canada.

Le chapitre 1 est consacré aux changements qui se produisent actuellement dans l'économie mondiale – les nouvelles réalités mondiales des années 90 – et à l'adaptation qu'ils exigeront des Canadiens et de leurs institutions. Au chapitre 2, nous présentons les perspectives à moyen terme, en nous efforçant de déterminer le coût de la lutte contre l'inflation, et la façon dont les anticipations de la population canadienne peuvent influer sur ce coût. Au chapitre 3, après avoir analysé la structure économique des régions du Canada et la nature du problème du chômage au pays, nous examinons comment d'autres pays sont parvenus à concilier les tensions qui résultent de la recherche simultanée du plein emploi et du maintien de la stabilité des prix. Au chapitre 4, enfin, nous passons en revue les politiques et les institutions canadiennes, et nous proposons un certain nombre de solutions qui permettraient au Canada d'obtenir une diminution de l'inflation et un accroissement de l'emploi tout en réduisant le déficit budgétaire fédéral.

Au cours des dernières étapes de la préparation du présent Exposé, l'Iraq a annexé le Koweït, ce qui a suscité beaucoup d'incertitude au sujet de la tendance future des prix du pétrole et des dépenses militaires que les États-Unis et d'autres pays devront engagées. L'impact économique possible de ces événements fait l'objet d'une évaluation dans un appendice du chapitre 2, mais leurs répercussions n'ont pas été intégrées aux simulations.

Le présent Exposé annuel a été préparé sous la direction de Ross Preston, assisté de Jean-Pierre Voyer et de l'équipe des Perspectives économiques; le groupe de recherche sur les problèmes de chômage, dirigé par Surendra Gera, leur a prêté son concours. J'aimerais aussi rendre hommage à la contribution de trois membres du Conseil – Diane Bellemare, Yves Guérard et Norman Wale – qui ont pris une part active à l'élaboration de l'Exposé avant que leurs mandats respectifs n'expirent en mai et juin derniers. Bien qu'ils n'aient pu apposer leur signature sur le texte définitif, j'espère qu'ils trouveront dans celui-ci la récompense de leurs efforts.

Judith Maxwell
Présidente

Résumé des options

Ce Vingt-septième Exposé propose un certain nombre d'options dont le Canada pourra s'inspirer pour abaisser le taux de chômage tout en maîtrisant l'inflation. Pour réduire le chômage, il nous faut trouver des moyens d'améliorer la capacité des Canadiens de s'adapter aux transformations profondes qui marquent l'économie mondiale. Nous devons aussi trouver des moyens de juguler l'inflation qui n'exigent pas de recourir périodiquement à une politique restrictive qui réduit l'emploi, les investissements et les ventes à l'exportation.

Quatre facteurs sont nécessaires à l'amélioration de la capacité d'adaptation de l'économie.

1 Des *programmes de mesures actives pour le marché du travail*. Il faut modifier les programmes publics de soutien du revenu de façon à faciliter l'adaptation des travailleurs à la nouvelle structure de l'emploi, plutôt que de les encourager à attendre passivement que de nouveaux emplois se présentent. Le régime d'assurance-chômage, par exemple, devrait être transformé en un régime d'assurance-emploi dans le cadre duquel un chômeur bénéficierait de services de formation, d'orientation, de placement et même de réinstallation. (En outre, il faut réformer le programme des subventions aux entreprises en vue de promouvoir l'adaptation plutôt que la « préservation d'un mode de vie ».)

2 Un *changement de mentalité* de la part des travailleurs, des entreprises, des collectivités et des pouvoirs publics.

- Au lieu de compter sur les transferts publics, les travailleurs doivent devenir autonomes en investissant dans une meilleure formation, en utilisant les nouvelles technologies et en étudiant la possibilité de créer leur propre entreprise. Il leur faut aussi être prêts à s'adapter à de nouveaux modes d'organisation du travail et à de nouvelles formes de rémunération.

- Les entreprises doivent investir dans les technologies les plus efficaces, dans la formation de leurs employés, ainsi que dans l'élaboration de nouvelles méthodes de gestion et de nouveaux systèmes de rémunération.

- Les collectivités doivent elles aussi relever le défi de l'autodéveloppement, c'est-à-dire identifier les créneaux du marché et mobiliser les ressources locales pour la création de nouvelles entreprises appartenant soit à des particuliers, soit à des organismes communautaires.

- Les provinces peuvent favoriser dans une grande mesure ces efforts d'autonomie et de diversification en investissant dans la formation et la technologie, et en supprimant les obstacles à l'entrepreneuriat.

3 Un *partenariat entre les divers intervenants sur la scène socio-économique* qui permette de déléguer la responsabilité des programmes du marché du travail aux syndicats, aux

entreprises et à d'autres agents économiques. Une participation directe aux décisions en matière de formation et d'adaptation devrait contribuer à l'établissement de meilleures relations de travail entre les partenaires sociaux et susciter des programmes axés sur l'aide active aux travailleurs.

4 Des *politiques monétaire et budgétaire* se combinant pour assainir l'environnement économique. Pour peu que ces grands leviers économiques ne soient pas employés à des solutions extrêmes, il s'établira un climat plus propice à la création d'emplois et à l'adaptation.

Notre second objectif est de nous doter de nouvelles armes contre l'inflation. De nouveaux arrangements institutionnels seront essentiels durant la période où la politique budgétaire du gouvernement fédéral visera avant tout la réduction du déficit. À plus long terme, ces idées pourraient être le point de départ d'une nouvelle approche de la formulation de la politique économique au Canada. Les éléments essentiels de ces nouveaux arrangements sont les suivants :

1 Un *objectif crédible en matière d'inflation.* La Banque du Canada doit définir clairement ses objectifs et aussi les énoncer de manière que le grand public puisse les comprendre sans difficulté.

2 Un *objectif coordonné en matière d'inflation.* Tous les niveaux de gouvernement et tous les organismes publics doivent assumer plus de responsabilité dans la lutte contre l'inflation. Les ministres fédéraux et provinciaux devraient établir conjointement des lignes directrices propres à guider les décisions en matière de charges publiques et de réglementation. Pour être entièrement crédibles, ces lignes directrices devraient être compatibles avec l'objectif fixé par la Banque du Canada. L'alignement sur ces lignes directrices devrait être facultatif, mais la performance serait surveillée par des comités législatifs, et dans le cadre d'évaluations périodiques de l'effet des activités gouvernementales sur le taux d'inflation.

3 Des *politiques budgétaires coordonnées.* Le gouvernement fédéral et les provinces devraient coordonner leurs politiques budgétaires de manière à les adapter plus étroitement aux objectifs nationaux et aux réalités régionales. Une meilleure coordination s'impose aussi entre les politiques budgétaire et monétaire du gouvernement fédéral.

4 *Plus de souplesse en matière de salaires.* Il faudrait étudier attentivement la possibilité de réformer le régime de négociations collectives et le recours aux programmes de participation aux bénéfices de façon que les règlements salariaux tiennent mieux compte de l'évolution de la conjoncture. Il s'agit de faire en sorte que la masse salariale totale reste inchangée, tout en assurant une plus grande stabilité de l'emploi.

5 Un *cadre de partenariat social.* À beaucoup plus long terme, on pourrait envisager des initiatives plus audacieuses (telles que la mise en œuvre d'une politique volontaire des revenus) fondées sur une certaine maturité des relations entre les partenaires sociaux.

Une décennie de transitions

AVIS AU LECTEUR

Nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 L'évolution de la situation mondiale

Les Canadiens seront fortement tentés de se replier sur eux-mêmes au cours des prochaines années et de concentrer toutes leurs énergies sur un ensemble complexe de questions nationales. Le pays aborde une période de débat constitutionnel à un moment où les frictions sont ravivées entre les régions et où les autochtones du Canada exercent d'énormes pressions. Le secteur manufacturier est aux prises avec un grave marasme qui pourrait se propager au reste de l'économie. La politique budgétaire fédérale se bute à l'énorme dette publique et à une vive résistance à toute hausse d'impôt : la politique monétaire apparaît donc comme le seul moyen de résister aux pressions exercées par les coûts et les prix.

Ces questions revêtent sans aucun doute beaucoup d'importance pour le bien-être des Canadiens, mais ne pas tenir compte des réalités mondiales constituerait une erreur coûteuse à ce stade-ci de l'évolution de l'économie mondiale. Nous ne saurions laisser les enjeux nationaux, quelque passionnants qu'ils soient, nous faire oublier l'évolution spectaculaire que connaîtront les marchés étrangers au cours des années 90. Nous devons en fait négocier deux virages complexes simultanément. Sur le plan intérieur, nous devons repenser nos priorités et nos institutions économiques. Sur le plan extérieur, nous devons continuer de nous adapter aux nouvelles réalités mondiales. Les progrès de la technologie, les réformes que vivent actuellement l'Union soviétique et l'Europe de l'Est, l'intégration plus poussée de la Communauté européenne, l'expansion extraordinaire des économies de l'Asie et la libéralisation du commerce en Amérique du Nord modifieront les tendances du commerce mondial. De plus, il y a lieu d'espérer que les négociations commerciales menées dans le cadre de l'*Uruguay Round* renforceront les règles qui régissent le commerce international.

Ces événements qui se déroulent sur la scène du commerce mondial se traduisent par toute une série de nouvelles réalités économiques qui ne manqueront pas de révéler les atouts et les lacunes de l'industrie, des politiques et des institutions du Canada. Ils se répercuteront aussi sur la nature des emplois accessibles aux Canadiens et sur les taux d'intérêt pratiqués au Canada.

Les nouvelles réalités

L'après-guerre est révolu; l'ère de l'après-guerre-froide est commencée. Au cours des années 40, les États-Unis et leurs alliés ont joué un rôle prédominant dans le passage de la guerre à la paix. Les efforts qu'ils ont déployés à cette époque visaient à créer un système planétaire de commerce et de paiements pour favoriser une croissance économique soutenue. Ce concept s'écartait de la conception traditionnelle qui avait cours en Europe. L'Europe avait jusqu'alors constitué les empires d'outre-mer qui garantissaient l'accès aux matières premières et des débouchés pour les produits manufacturés. À la fin des années 40, les États-Unis et d'autres stratèges voulaient créer des institutions qui mettraient de l'ordre dans les affaires financières et politiques.

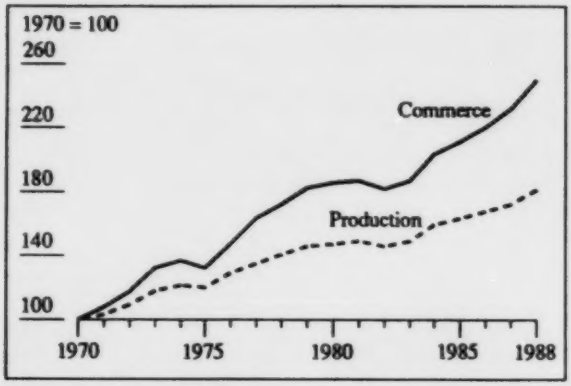
C'est ainsi qu'ont été établis les accords de Bretton Woods, signés en 1944, qui visaient à établir un système mondial de taux de change et de paiements – qu'administrerait le Fonds monétaire international (FMI) – et la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD, ou Banque mondiale), organisme chargé de promouvoir le développement et l'investissement international dans les pays pauvres; l'Organisation des Nations Unies, créée en 1945, organisme chargé de gérer le dialogue politique entre les pays du monde; l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé en 1947 et destiné à établir des règles commerciales et des mécanismes de règlement des différends; l'Organisation européenne de coopération économique, créée en 1948 dans le cadre du plan Marshall et devenue, en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont le mandat consiste à promouvoir des politiques propices à la croissance économique dans les pays membres. On a créé de nombreuses institutions pour se doter des moyens appropriés de désamorcer les tensions politiques et économiques. Au cours des 40 dernières années, il en a résulté une amélioration considérable du niveau de vie dans beaucoup de pays occidentaux. Le commerce a décuplé depuis la fin des années 40 et a augmenté de 6 % par année depuis 1983 (graphique 1-1). Certaines régions toutefois, surtout en Afrique et dans certains pays d'Amérique latine, n'ont pas profité de ces gains, et certaines des institutions conçues pour aider les pays pauvres, notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ont remporté des succès très mitigés.

La fin de la guerre froide

Il n'est pas étonnant que la puissance économique relative des principaux intervenants ait changé au cours des

Graphique 1-1

Volume du commerce mondial de marchandises et de la production mondiale, 1970-1988



SOURCE Données du GATT.

quatre décennies. L'Europe et le Japon ont reconstruit leur économie dévastée par la guerre et possèdent maintenant une puissance économique énorme. En fait, ils sont devenus des partenaires des États-Unis dans un certain nombre d'enjeux économiques internationaux. Dans certains domaines, le besoin de renouveau économique se fait sentir même aux États-Unis.

À la fin des années 80, le vent des réformes a également soufflé sur l'Union soviétique et l'Europe de l'Est. L'effondrement du mur de Berlin, fin 1989, a symbolisé la libération de forces nouvelles et importantes qui influeront sur l'évolution du système économique mondial. Le temps est donc venu de redéfinir des institutions politiques et militaires comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le pacte de Varsovie. Toutefois, et c'est ce qui importe encore plus à long terme, il faut maintenant restructurer les grandes institutions économiques afin d'intégrer l'Union soviétique et l'Europe de l'Est au système commercial mondial.

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'Union soviétique a opté pour une variante de l'ancien modèle européen en se taillant, en Europe de l'Est et dans certaines régions de l'Asie, un empire qui lui a assuré à la fois la sécurité militaire et l'accès à des matières premières, de même que des débouchés pour ses produits manufacturés. Les marchés de ces zones tampons étaient protégés contre la concurrence extérieure non seulement par des barrières tarifaires, mais aussi par des obstacles politiques et, dans certains cas, par des obstacles physiques appuyés sur la force militaire. Des institutions comme le pacte de Varsovie et le COMECON (Conseil d'assistance économique mutuelle) ont été établies pour assurer le fonctionnement de ce modèle. Les coûts de l'empire ont toutefois fini par devenir trop écrasants.

Le graphique 1-2 compare la croissance de la production par habitant dans les économies dirigées (y compris la Chine) depuis 1970 aux tendances de la croissance qu'ont connue les économies de marché développées et les pays en développement. Il convient de noter que, même si la production par habitant des pays à économie dirigée était beaucoup plus faible que celle des pays occidentaux, ces pays ont pu au moins suivre le taux de croissance des pays industrialisés jusqu'à la fin des années 80, période où le niveau de vie a commencé à s'effondrer. D'après les estimations actuelles, la production devrait continuer de reculer en Union soviétique et en Europe de l'Est jusqu'à ce que les effets des réformes amorcées ces dernières années commencent à se faire sentir, ce qui pourrait prendre plusieurs années.

Le ralentissement de la croissance de la production par habitant qu'ont accusé les pays en développement au début des années 80 reflète l'incidence de la faiblesse des prix des produits de base sur les producteurs de ressources et de la crise de la dette en Amérique latine. L'accélération qui a fait par la suite son apparition à la fin des années 80 reflète non seulement l'appréciation du dollar américain, mais aussi la transformation remarquable qu'ont connue certains pays de la région de l'Asie-Pacifique qui sont devenus des « économies nouvellement industrialisées ». Leur réussite est intimement liée à celle du Japon et a donné naissance à une troisième région commerciale en plus de l'Europe, où les efforts déployés en vue de terminer l'intégration du marché intérieur d'ici la fin de 1992 stimulent maintenant la croissance, et de l'Amérique du Nord.

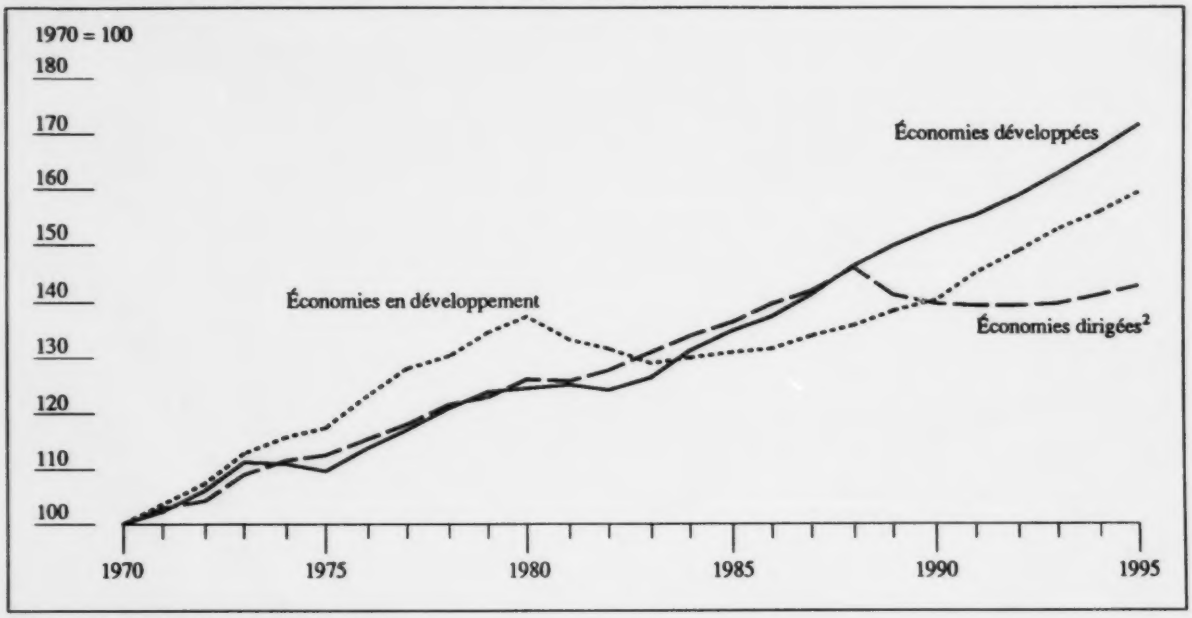
Ce sont là les nouvelles réalités qui provoqueront l'apparition de nouveaux concurrents et de nouveaux débouchés commerciaux pour les Canadiens. Que cela leur plaise ou non, ces événements qui se déroulent loin de leurs frontières refaçonneront l'industrie, les politiques et la structure de l'emploi au Canada. C'est pourquoi il importe de revoir les grandes tendances à long terme de l'économie mondiale et leurs répercussions sur le Canada.

Renouveau à l'Est

> Vous pouvez nous aider surtout en aidant l'Union soviétique dans son cheminement irréversible, mais extrêmement complexe, vers la démocratie.
>
> *Vaclav Havel, président de la Tchécoslovaquie, au cours d'un discours prononcé devant le Congrès américain*

Graphique 1-2

Produit intérieur brut réel par habitant, certains groupes de pays, 1970-1995[1]



1 Pour la période 1989-1995, il s'agit de projections.
2 Y compris la République populaire de Chine.
Source Données du modèle mondial de Wharton.

La rapidité du déroulement des événements en Europe de l'Est et en Union soviétique depuis un an a frappé l'imagination du monde. La Pologne, la Hongrie, l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie ont rejeté en totalité ou en partie la suprématie du Parti communiste et ont commencé à instaurer de nouvelles institutions politiques et une économie de marché pour la production des biens et l'établissement des prix. La Bulgarie et la Roumanie ont fait de même, mais avec moins de fermeté. L'Union soviétique a également mis en œuvre d'importantes réformes politiques et, au cours de l'été de 1990, envisageait elle aussi d'apporter des changements radicaux à son économie.

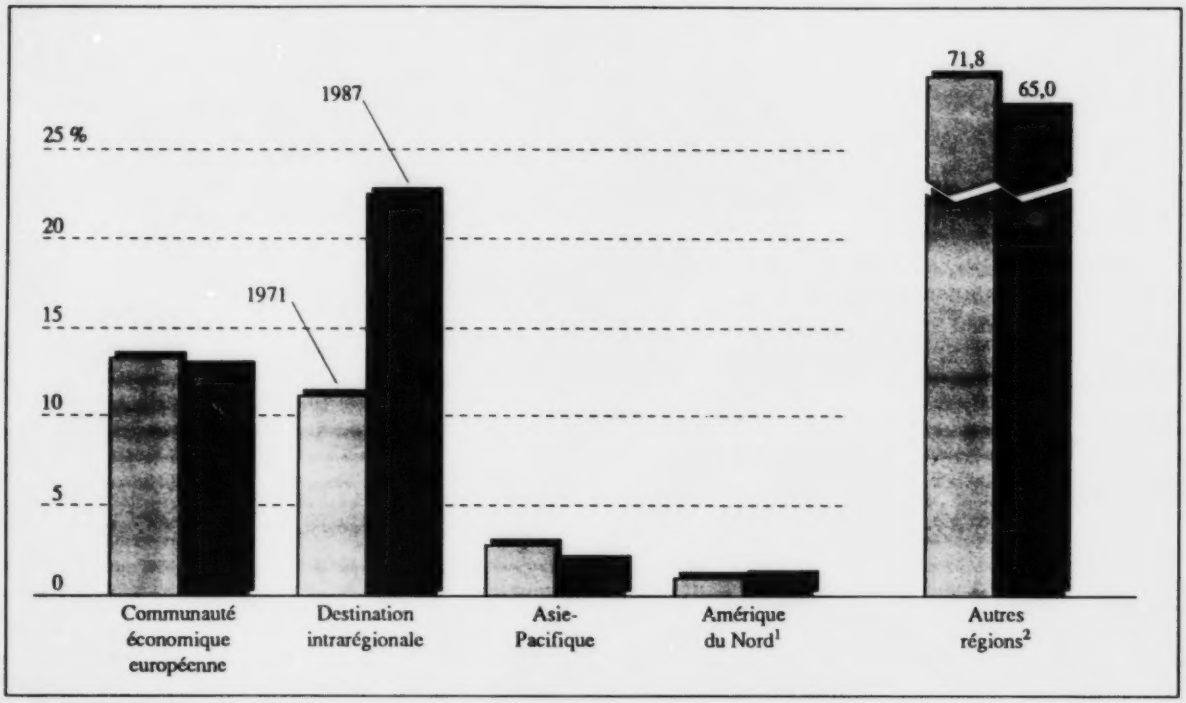
Ces changements spectaculaires devraient provoquer, dans l'économie mondiale, de nouvelles ondes de choc qui préoccuperont les décideurs au cours de la plus grande partie des années 90. À mesure que les économies de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est s'intégreront au système commercial mondial, par exemple, leur structure commerciale changera sensiblement (graphique 1-3). Le volume du commerce augmentera à mesure que tomberont les obstacles aux exportations et aux importations et qu'apparaîtront de nouvelles possibilités d'échanges commerciaux entre cette région et le reste du monde. De nouveaux concurrents et des débouchés plus importants finiront par faire leur apparition sur la scène mondiale. Le mouvement mondial des capitaux devrait aussi subir un réalignement majeur. La demande considérable de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de gestion (fréquemment transférées sous forme d'investissements directs) provoquera, sur les marchés mondiaux des capitaux, une nouvelle demande qui exercera des pressions sur l'épargne mondiale.

Enfin, les ondes de choc provoquées par ces réformes obligeront à repenser les politiques et la composition de grandes institutions internationales comme le GATT, le FMI et l'OTAN. Au maximum, l'Union soviétique et certains pays de l'Europe de l'Est pourraient devenir une force importante de l'économie mondiale au cours du XXI[e] siècle. Au minimum, nous pouvons nous attendre à ce que ces pays échangent beaucoup plus avec les économies développées qu'au cours des 40 dernières années.

La rapidité des progrès qu'accompliront ces pays et la nature de leurs réalisations seront tributaires des choix économiques et politiques que l'Union soviétique opérera au cours des prochaines années. L'économie soviétique

Graphique 1-3

Destination des exportations du COMECON, 1971 et 1987



1 Y compris le Mexique.
2 Les cinq marchés principaux sont la Finlande, la Yougoslavie, l'Inde, l'Autriche et la Suède.
SOURCE D'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

domine en effet la région qui s'étend de l'Allemagne de l'Est à la mer de Béring : ses 286 millions d'habitants représentent plus des deux tiers de la population de la région du COMECON et, avec ses abondantes réserves de matières premières, l'Union soviétique domine depuis longtemps le commerce des petits pays du centre et de l'est de l'Europe.

La route sera certainement très cahoteuse. Comme on peut le voir au tableau 1-1, le niveau de vie est faible dans la région – le PIB par habitant équivaut à peu près au tiers de la moyenne des pays de l'OCDE. Les propriétaires d'automobiles sont aussi rares que les foyers qui possèdent un téléphone. Le secteur de l'agriculture emploie un pourcentage très élevé de la population active, le secteur privé est à peu près inexistant et moins du tiers de la population active possède un diplôme d'études secondaires ou universitaires, contre 61 % dans la zone de l'OCDE.

Même si l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est ont toujours investi énormément dans leurs économies – beaucoup plus que ne le font habituellement les pays industrialisés – cet investissement, en particulier dans l'informatisation, ne s'est pas traduit en efficience ou en croissance économique. La force économique de la région a servi principalement à la création et au maintien de la puissance militaire et de l'industrie lourde. C'est en fait ce qui a aiguillonné les architectes de la réforme économique en Union soviétique. Le vice-premier ministre a déclaré, par exemple, que :

> Les ordinateurs ne fonctionnent que lorsque le marché est libre, que l'information circule sans obstacle et que les gens et les entités économiques, qu'elles appartiennent à l'État, à des coopératives, à des exploitations agricoles collectives ou à des entrepreneurs privés, se font concurrence dans le but de parvenir aux meilleurs résultats[1].

Voilà pourquoi des réformes fondamentales s'imposent. Pendant près de 70 ans, le Parti communiste, le Comité de planification de l'État (GOSPLAN) et le Comité des prix de l'État ont tenu la barre de l'économie de l'Union soviétique. Ces trois institutions établissaient les buts, organisaient la production et fixaient les prix.

Tableau 1-1

Indicateurs économiques et sociaux, zone de l'OCDE et pays d'Europe de l'Est, années 80

	Union soviétique	Bulgarie	Tchécoslovaquie	République démocratique allemande	Hongrie	Pologne	Roumanie	OCDE
Indicateurs généraux								
				En millions				
Population (1988)	286,4	9,0	15,6	16,6	10,6	38,0	23,0	824,8
				En milliards de dollars US				
PIB (1988)	1 590,0	50,7	118,6	155,4	68,8	207,2	94,7	12 073,0
				En dollars US				
PIB par habitant	5 552,0	5 633,0	7 603,0	9 361,0	6 491,0	5 453,0	4 117,0	14 637,0
				Pour 1 000 habitants				
Niveau de vie (1987)								
Automobiles	50,0	127,0	182,0	206,0	153,0	74,0	11,0	385,0
Téléphones	124,0	248,0	246,0	233,0	152,0	122,0	111,0	542,0
				En pourcentage				
Indicateurs structurels								
Proportion de la population active dans l'agriculture	21,7	19,5	12,1	10,2	18,4	28,2	28,5	8,0
Produit intérieur brut/PIB	33,2	32,7	24,7	29,2	28,5	36,5	37,1	20,6
Part de l'entreprise privée dans le PMN/PIB	2,5	8,9	3,1	3,5	14,6	14,7	2,5	70-80
				OCDE = 1,0				
Intensité énergétique relative	2,6	2,2	1,9	1,6	1,5	1,9	2,7	1,0
				En pourcentage				
Proportion de la main-d'œuvre ayant fait des études secondaires ou post-secondaires	27,3	..	29,4	..	33,8	28,9	..	61,0
Indicateurs du commerce								
Exportations de biens en proportion du PIB (1988)	6,8	23,0	19,7	13,7	14,7	6,4	11,2	14,4
Variation des parts des marchés de l'OCDE								
1979-1989	–26,7	–18,5	–44,0	–25,2	–7,8	–32,3	–46,3	–
1986-1989	–13,0	–19,9	–0,9	–9,1	1,5	–23,5	–27,8	–

Source Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1990.

Le défi de l'État consiste maintenant à relâcher la barre et à redéfinir son rôle d'une façon qui lui permettra quand même de réglementer le marché jusqu'à un certain point tout en assurant à la population des mesures de protection contre les difficultés qui surgissent lorsque le rendement des marchés est médiocre. Plusieurs pays de l'Europe de l'Est font déjà face à la montée rapide du chômage – phénomène virtuellement inexistant auparavant.

La réforme ne saurait réussir sans qu'on procède au plus tôt et avec rapidité à la modification des institutions. Pour instaurer une économie de marché, il faudra mettre en œuvre de nouvelles règles d'accès à la propriété et de nouveaux droits de propriété qui offrent la motivation nécessaire pour que des décisions économiques efficaces soient prises. Il faudra aussi adopter de nouvelles mesures législatives régissant les conventions comptables, les faillites, la politique de la concurrence et la politique commerciale. Enfin il est essentiel d'établir des marchés financiers, de rendre les monnaies convertibles et d'établir des régimes plus rigoureux de budgétisation publique et de gestion de la masse monétaire.

L'ampleur de cette transition est énorme, tout comme les répercussions qu'elle aura sur le commerce. L'Union soviétique est constituée d'un ensemble de républiques, de régions autonomes et de districts politiques. Jusqu'à maintenant, le commerce entre ces entités était centralisé. Les entreprises et les régions individuelles avaient peu de chance de commercer directement entre elles, et encore moins avec les pays occidentaux, parce que le mouvement des marchandises était régi par l'idéologie et des arrangements administratifs établis au sommet de la pyramide. La décentralisation des décisions et le fait que le commerce direct entre les républiques, entre les entreprises et avec les pays occidentaux commence à remplacer le commerce dirigé par l'État devraient faire faire un bond fulgurant au commerce intérieur et extérieur.

Les pays industrialisés ont déjà commencé à profiter des débouchés commerciaux éventuels et à répondre aux besoins des pays en transition. La figure 1-1 résume les changements institutionnels qui se sont produits un an seulement après le début des changements politiques qui transforment l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est[2]. Elle illustre les progrès qu'ont accomplis ces pays vers l'adhésion au GATT, au FMI et à la Banque mondiale. Beaucoup d'entre eux ont déjà signé des ententes bilatérales avec la Communauté européenne. Beaucoup ont commencé à négocier directement un allégement ou un rééchelonnement de leur dette. D'autres ont reçu de l'aide financière de leurs futurs partenaires commerciaux. Par ailleurs, les pays industrialisés ont commencé à lever les restrictions à l'importation de denrées de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique, et à relâcher aussi les contrôles exercés sur les exportations de biens de haute technologie par les pays occidentaux.

La rapidité de ces changements est fonction dans une grande mesure du rythme auquel les gouvernements de la région s'engagent dans la voie de la démocratie et de la discipline du marché. Il ne s'agit toutefois que de la première étape d'un processus d'intégration graduelle de ces pays dans l'économie mondiale. Au cours des prochaines années, on accordera la priorité surtout à l'accès aux services commerciaux, et particulièrement à la formation en gestion et au transfert de technologies. Une fois que l'entreprise privée et les institutions connexes seront en place, les investissements directs devraient augmenter considérablement par rapport à la pénurie actuelle, à mesure que les entreprises du monde industriel commenceront à nouer des liens plus directs en matière de production et de distribution avec ces nouvelles économies de marché.

Le gouvernement et certaines entreprises du Canada s'intéressent vivement à ces nouveaux marchés, même si le Canada arrive loin derrière les pays européens en matière d'établissement de nouvelles relations de commerce et d'investissement. Le Canada s'est engagé à mettre 30 millions de dollars par année pendant cinq ans à la disposition de la nouvelle Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), qui aidera à financer des projets du secteur privé et des projets d'équipement de la région. Le Canada a aussi offert une aide financière à la Pologne et assure des services de formation en gestion et de consultation commerciale à la Pologne et à la Hongrie. Il pourrait offrir des services semblables à d'autres pays d'Europe de l'Est dans l'avenir.

Étant donné les tensions régionales qui déchirent actuellement l'Union soviétique et vu l'intention avouée du gouvernement central de permettre à chaque république constituante de chercher à obtenir plus d'autonomie, la forme politique future que prendra l'Union soviétique sera probablement celle d'une fédération décentralisée ou d'un commonwealth formé de nombreuses républiques très différentes. Si la décentralisation peut s'opérer de façon à permettre à la population soviétique de concentrer ses efforts sur la reconstruction de l'économie et son intégration à l'économie mondiale plutôt que sur les différends ethniques et autres tensions sociales, celle-ci verra son niveau de vie s'améliorer progressivement.

L'Union soviétique risque toutefois de ne pouvoir terminer sa métamorphose. Si les tensions politiques et ethniques commencent à prendre le dessus sur les réformes économiques, le gouvernement soviétique éprouvera

Figure 1-1

Résumé des changements institutionnels intégrant l'Union soviétique et l'Europe de l'Est à l'économie mondiale, juillet 1990

	Union soviétique	Bulgarie	Tchécoslovaquie	République démocratique allemande	Hongrie	Pologne	Roumanie
Liens institutionnels							
GATT	Observateur	Observateur	Membre	Par l'Allemagne de l'Ouest	Membre	Membre	Membre
FMI	...	Demande présentée	Demande présentée	Par l'Allemagne de l'Ouest	Membre	Membre	Membre
Banque mondiale	...	Demande présentée	Demande présentée	Par l'Allemagne de l'Ouest	Membre	Membre	Membre
Entente avec la CE	Signataire 1989	En cours de négociation	Signataire 1988	Par l'Allemagne de l'Ouest	Signataire 1988	Signataire 1989	Reporté par la CE
CSCE[1]	Membre	Membre	Membre	Membre	Membre	Membre	Membre
Liens financiers							
Club de Paris[2] – Allégement de la dette	...	...	...	...	...	Signataire 1990	...
Rééchelonnement de la dette	...	En cours de négociation	...	...	Lié à l'austérité du FMI	En cours	...
Aide financière directe	Montant peu élevé	...	...	Par l'Allemagne de l'Ouest	Montant peu élevé	Montant peu élevé	...
Convertibilité de la monnaie	Prévue	Taux double	Prévue; actuellement taux double	Par l'Allemagne de l'Ouest	Taux double	Janvier 1990	Février 1990
Obstacles au commerce							
Restrictions à l'importation imposées par les pays de l'OCDE	Sous condition	...	Partiellement réduites	...	Partiellement réduites	Partiellement réduites	...
Contrôle des exportations par les pays membres du COCOM[3]	Partiellement réduit	Réduction prévue	Réduction prévue	...	Réduction prévue	Réduction prévue	...
Services aux entreprises							
Formation	En cours	...	...	...	En cours	En cours	...
Transfert de technologie	Coentreprises depuis 1987	Coentreprises depuis 1980	Coentreprises depuis 1986	Coentreprises depuis janvier 1990	Coentreprises surtout depuis 1986	Coentreprises depuis 1976	Coentreprises depuis 1972

1 Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.
2 Club de Paris : groupe composé des créanciers officiels des pays occidentaux (gouvernements et organismes).
3 COCOM : Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques.

beaucoup de difficulté à relancer l'agriculture et à réorganiser les secteurs secondaire et tertiaire. Comme le laisse entendre la remarque précitée de Vaclav Havel, cette issue plus négative aurait des répercussions défavorables sur les petites économies de l'Europe de l'Est. Certaines d'entre elles, comme celle de la Tchécoslovaquie, entretiennent maintenant des liens si étroits avec celle de l'Union soviétique qu'elles auront beaucoup de difficulté à réussir leur transformation économique et politique si leur principal partenaire commercial échoue dans ses propres réformes. En outre, les pays de l'Europe de l'Est consomment beaucoup d'énergie, de sorte qu'ils sont particulièrement vulnérables à la hausse des prix mondiaux du pétrole.

Même si l'évolution en Union soviétique se révèle favorable, les progrès des pays plus petits de l'Europe de l'Est dépendront dans une large mesure de leur capacité de maintenir le consensus politique dont ils auront besoin pour surmonter les problèmes des premières années de réforme. Il faudra sans aucun doute quelque temps avant que les peuples de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est commencent à connaître les hausses de niveau de vie qui semblent maintenant possibles. La voie à suivre ne sera pas facile ni pour les gouvernements ni pour les populations. Les progrès, lents ou rapides, qu'ils réaliseront joueront un rôle important dans l'évolution du système commercial mondial au cours des années 90.

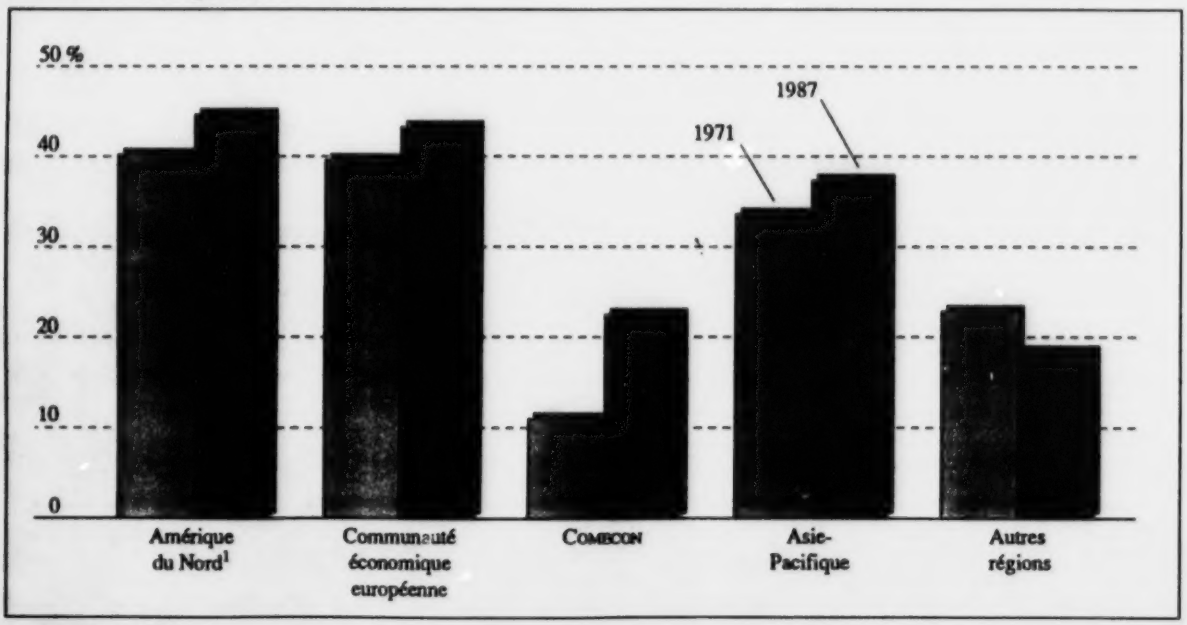
Le renforcement des blocs commerciaux

En moyenne, le commerce mondial a augmenté presque deux fois plus rapidement que la production mondiale depuis le début des années 70, signe que les pays deviennent de plus en plus spécialisés et les systèmes de production, de plus en plus interdépendants. À de nombreux égards, les interconnexions au sein d'industries et d'entreprises sont maintenant mondiales, car des pièces fabriquées en Asie sont assemblées en Europe ou en Amérique du Nord et vendues dans n'importe quel pays. L'intégration de la production a donné naissance à des réseaux mondiaux de commercialisation et de distribution et commence à exercer d'énormes pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils harmonisent leur réglementation et facilitent ainsi la libre circulation des marchandises.

L'analyse des parts d'exportation au cours des 20 dernières années illustre aussi l'évolution graduelle de trois régions commerciales distinctes (graphique 1-4). Le commerce à l'intérieur de ces groupes régionaux a augmenté encore plus rapidement qu'entre eux. Le Canada, les États-

Graphique 1-4

Commerce intrarégional, 1971 et 1987



1 Y compris le Mexique.
SOURCE D'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

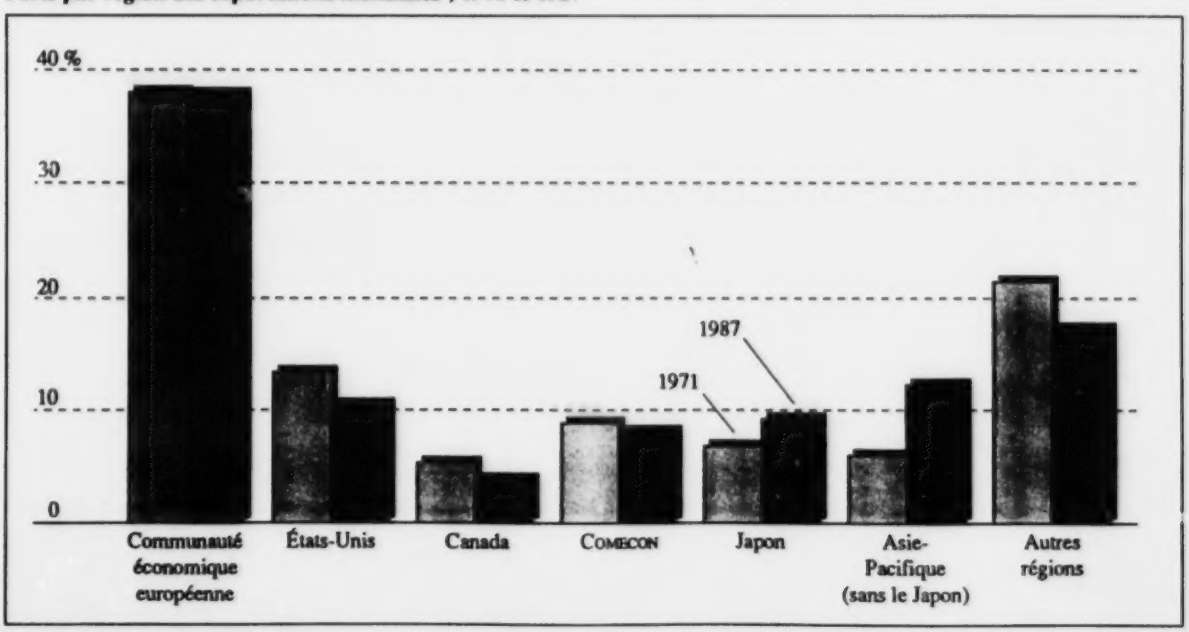
Unis et le Mexique vendent plus de 40 % de leurs exportations en Amérique du Nord. Le commerce intrarégional en Europe s'établit à peu près au même niveau alors que les pays de l'Asie-Pacifique – groupe qui comprend le Japon, la Corée du Sud, Taiwan, Hongkong, les Philippines, la Malaysia, Singapour, la Thaïlande et l'Indonésie – font plus de 30 % de leur commerce entre eux. L'unification de l'Europe, l'accord commercial entre le Canada et les États-Unis, l'intérêt que suscite au Mexique la possibilité de conclure un accord semblable avec son voisin du Nord – et peut-être même avec le Canada – ainsi que l'intégration du commerce et des installations de production dans la région de l'Asie-Pacifique renforceront cette tendance au commerce intrarégional au cours des années 90.

La croissance du commerce intrarégional offre au Canada l'occasion d'assurer l'expansion de son commerce en se spécialisant davantage, et d'accroître par conséquent ses revenus grâce aux gains de productivité qui en découleront. Mais la concurrence ne s'arrête pas là. L'Amérique du Nord n'est plus la locomotive de la croissance économique mondiale. Comme le graphique 1-5 l'indique, la part des États-Unis et du Canada au chapitre des exportations mondiales a reculé entre 1971 et 1987, ce qui fait ressortir l'augmentation spectaculaire de celle des pays de l'Asie-Pacifique. La part de l'Europe de l'Est (COMECON) accuse aussi une baisse. Au début des années 70, les pays du COMECON devançaient le Japon et la région de l'Asie-Pacifique. Deux décennies plus tard, le revirement est spectaculaire.

La part de l'Europe de l'Ouest n'a pas changé au cours de la période, mais cette région pourrait se révéler, au cours des années 90, aussi dynamique que l'a été celle de l'Asie-Pacifique depuis quelque temps. La Communauté européenne se compose maintenant de 12 pays, dont la population totale atteint 325 millions d'habitants. Adopté en 1987, l'Acte unique européen a déclenché des réformes (qui devraient être terminées d'ici la fin de 1992) comprenant l'élimination des derniers obstacles physiques, techniques et fiscaux au commerce, de même que l'harmonisation des normes dans des domaines comme la santé et la sécurité au travail, l'environnement, la sécurité des consommateurs et les spécifications de l'outillage. Les perspectives offertes par cette modification des politiques ont incité fortement les entreprises à planifier la production et la distribution de leurs produits sur une base paneuropéenne et à accroître ainsi considérablement le commerce au sein de la région.

Graphique 1-5

Parts par région des exportations mondiales[1], 1971 et 1987



1 Y compris le commerce intrarégional.

SOURCE D'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

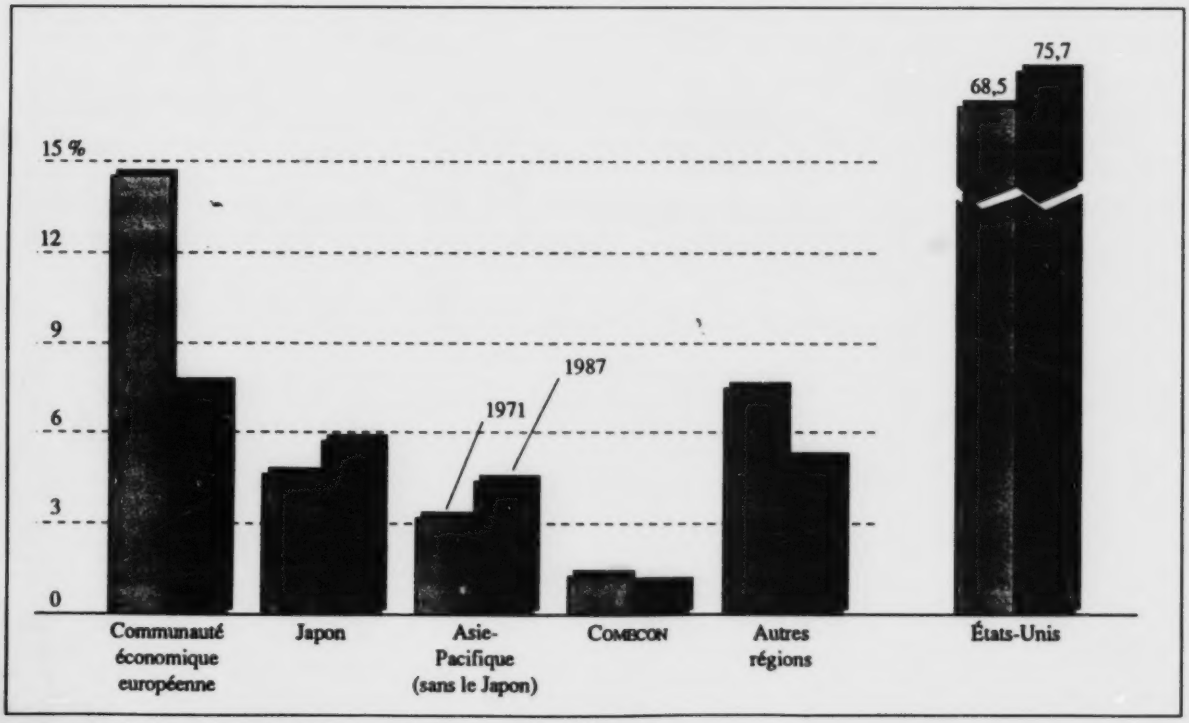
L'efficience économique accrue qui résulte de la spécialisation et de la production pour un marché plus important constitue une incitation à l'intégration économique. Pour restructurer la production dans le but de réaliser ces gains d'efficience, il faut toutefois investir considérablement dans l'infrastructure et l'équipement, ce qui augmente énormément la demande d'épargne. Ainsi, l'Europe pourrait très bien devenir consommatrice nette d'épargne mondiale plutôt que fournisseur net d'épargne au reste du monde, car les industries investissent pour profiter de l'après-Europe 1992, de la réunification de l'Allemagne et des nouvelles possibilités offertes par l'Europe de l'Est, et peut-être même par l'Union soviétique.

Handicapé par la distance et la faible compétitivité de ses produits finis, le Canada n'est pas particulièrement bien placé pour participer aux transformations qui se produisent en Europe, tant de l'Est que de l'Ouest. Le Canada vend actuellement des céréales aux pays du COMECON, ainsi que des matières premières et des combustibles à la région de l'Asie-Pacifique. Ses manufacturiers semblent de moins en moins compétitifs dans la Communauté européenne (graphique 1-6 et appendice, tableau A-1). Les Canadiens doivent par ailleurs reconnaître que plus de 30 % des exportations de la région de l'Asie-Pacifique aboutissent en Amérique du Nord (graphique 1-7). Ces pays nous livreront une vive concurrence pour s'implanter sur notre propre marché.

La tendance qui commence à poindre ne fait aucun doute : les marchés importants qui offriront le plus de potentiel de croissance se trouveront à l'étranger, où le Canada est surtout connu pour ses ressources. Les entreprises canadiennes devront être agressives et offrir une qualité et des coûts plus compétitifs afin de tirer profit des nouveaux débouchés offerts dans tous ces marchés. Il convient de rappeler ici que le Canada a conclu l'Accord canado-américain de libre-échange non seulement pour que les producteurs canadiens aient un accès sûr au marché américain, mais aussi pour renforcer le marché local afin de leur permettre de s'en servir comme tremplin pour faire face à la concurrence sur ces marchés étrangers. Le défi consiste maintenant à faire en sorte que les entreprises canadiennes puissent se défendre contre la concurrence et qu'elles aient accès aux marchés

Graphique 1-6

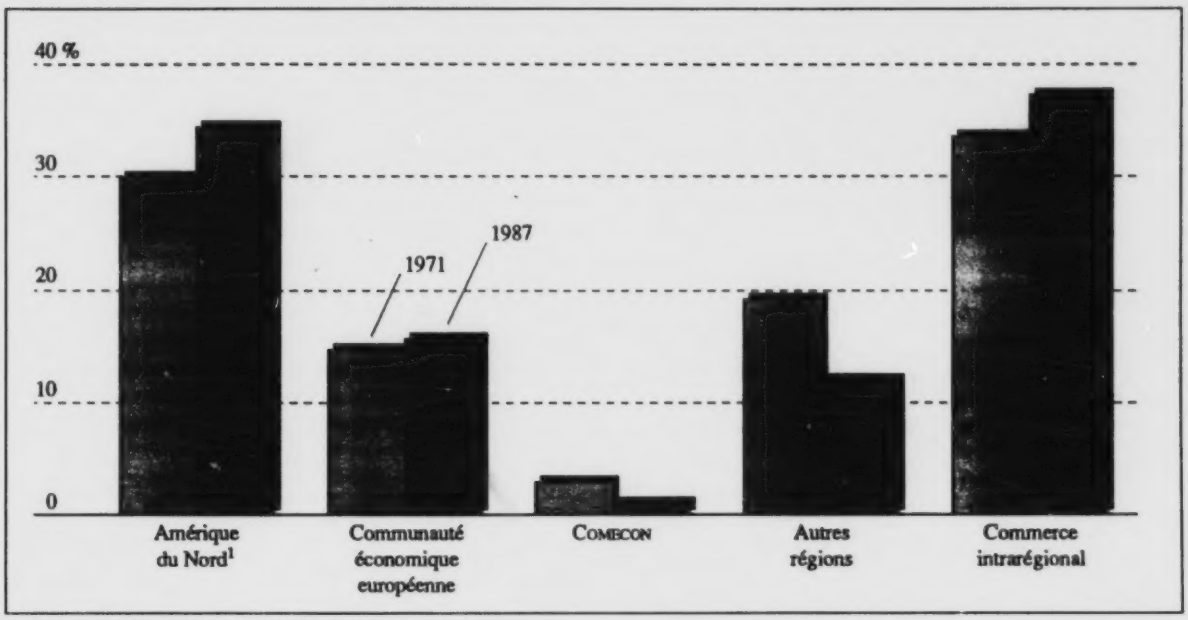
Destination des exportations canadiennes, 1971 et 1987



SOURCE D'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

Graphique 1-7

Destination des exportations de l'Asie-Pacifique, 1971 et 1987



1 Y compris le Mexique.
SOURCE D'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

étrangers en plein essor – objectif clé de la série en cours des négociations du GATT.

L'élargissement du GATT

Jusqu'à maintenant, l'apparition de zones ou de régions commerciales a favorisé l'expansion du commerce mondial. Elles ont évolué sous l'impulsion des affinités naturelles entre des pays liés par leur géographie ou par des objectifs économiques communs. Les règles du GATT visaient précisément à permettre la formation de zones de libre-échange et d'unions douanières parce qu'elles contribuaient, estimait-on, à l'expansion du commerce. Une grande partie de ce qu'on qualifie de « commerce administré » échappe néanmoins aux règles du GATT, et il est maintenant largement reconnu qu'il faut renforcer le GATT même pour assurer l'expansion continue du système commercial.

À la signature de l'Accord général, les droits de douane appliqués par les 23 signataires d'origine s'établissaient en moyenne à 40 %. Après sept séries de négociations successives entre les 97 pays membres actuels, ils ont été ramenés à environ 5 % en moyenne. Les négociations de l'*Uruguay Round*, qui devraient se terminer à Bruxelles en décembre 1990, pourraient permettre d'abaisser encore davantage cette moyenne. Ce qui importe encore plus, c'est que les règles du GATT pourraient aussi s'appliquer à deux secteurs – l'agriculture et les services – laissés de côté jusqu'à maintenant. Dans le domaine de l'agriculture et celui des textiles et du vêtement, il existe actuellement d'importants obstacles au commerce parce que l'Europe et l'Amérique du Nord se sont soustraites aux règles du GATT pour protéger leurs producteurs. À l'heure actuelle, l'Accord général est essentiellement muet au sujet des services, des investissements et de la propriété intellectuelle, et il faut l'étendre pour créer un cadre d'orientation de ces secteurs d'échanges internationaux en pleine expansion.

Les deux aspects des négociations en cours constituent un enjeu de taille pour le Canada. Par le passé, son principal objectif était d'avoir davantage accès au marché américain. Maintenant que l'Accord canado-américain de libre-échange est en vigueur, le Canada vise dorénavant à pouvoir s'implanter davantage sur 50 marchés étrangers, dont le Japon, le Mexique et le Brésil. Par ailleurs, l'issue des négociations sur l'agriculture aura des répercussions majeures sur les agriculteurs canadiens (de même que sur les contribuables et les consommateurs) et le nouveau code

relatif aux services aura une incidence importante sur l'expansion des exportations puisque le Canada possède déjà un secteur tertiaire bien développé. Sur un plan plus général, toutefois, les négociations de l'*Uruguay Round* représentent un enjeu important pour le Canada du simple fait que sa dépendance à l'égard du commerce international le rend très vulnérable aux pratiques commerciales déloyales. Bref, il compte qu'on s'inspirera des principes du GATT pour faire en sorte qu'il y ait un arbitre puissant et impartial sur les marchés mondiaux. Si la série de négociations en cours aboutit, le GATT s'en trouvera renforcé, mais en cas d'échec, le discrédit serait tel qu'il se pourrait que l'arbitre perde toute efficacité.

Dans le cas de l'agriculture, il faudra régler, dans le cadre des négociations de l'*Uruguay Round*, les questions litigieuses soulevées par les subventions à l'exportation (cause de distorsion de la concurrence dans le commerce international), les restrictions quantitatives (notamment les contingents d'importation) et d'autres obstacles non tarifaires (comme les règlements sur la santé et l'hygiène) qui limitent l'accès au marché. Mais les subventions, les contingents et les règlements restrictifs équivalent presque aux politiques de soutien du revenu et de gestion de l'offre appliquées actuellement dans beaucoup de pays, y compris le Canada. Ces pratiques ont encouragé la surproduction de produits agricoles, causé des distorsions dans le commerce agricole, et fait grimper les prix que payent les consommateurs de produits agricoles. Sur le plan budgétaire, les programmes nationaux de soutien de l'agriculture dans le monde coûtent maintenant aux consommateurs et aux contribuables environ 250 milliards de dollars US par année. Au Canada, les transferts aux agriculteurs représentaient environ les deux cinquièmes de la valeur de la production agricole en 1989, selon un rapport récent du GATT[3].

Le coût politique intérieur élevé qui découlerait de la suppression progressive des programmes de soutien de l'agriculture constitue jusqu'à maintenant la principale entrave à un accord sur l'agriculture. Le coût en serait extrêmement élevé dans le cas de la Politique agricole commune (PAC), par exemple, qui représente une pierre angulaire de la Communauté européenne. Cette question est aussi très délicate au Canada : exportant une grande partie de leur production, les agriculteurs des Prairies veulent voir tomber les barrières commerciales, alors que ceux de l'Ontario et du Québec – bénéficiaires des régimes de gestion de l'offre – comptent sur les obstacles aux importations étrangères.

Les négociations de l'*Uruguay Round* sont aussi confrontées au problème complexe que pose la conclusion d'un Accord général sur le commerce des services (AGCS). Contrairement à ce qui se passe dans le domaine de l'agriculture, les pays développés et en développement sont en général très favorable au cadre de l'AGCS. Le commerce des services repose sur la circulation des gens, de l'information et des investissements entre les pays et a donc stimulé l'expansion dans des domaines comme le tourisme, les services d'informatique et de logiciels, de consultation, d'ingénierie, d'architecture et de construction, les télécommunications, les transports, l'assurance et les services financiers. Le défi consiste à appliquer au commerce des services les quatre principes de base du cadre actuel du GATT, c'est-à-dire le traitement de la nation la plus favorisée, la transparence des règles nationales, l'égalité de traitement en vertu des règles nationales et la réduction progressive des obstacles au commerce par le biais de séries successives de négociations.

Si les réunions cruciales prévues pour décembre ne débouchent pas sur un accord exhaustif, le système commercial mondial sera en danger, ce qui aura des répercussions particulièrement désastreuses pour les petites et moyennes puissances comme le Canada. Si l'on ne renforce pas le cadre du GATT, cela encouragera certains pays à essayer de négocier des questions commerciales bilatéralement ou par le biais de blocs commerciaux. Dans un cas comme dans l'autre, les partenaires commerciaux exclus des discussions risquent d'en souffrir, et un partenaire commercial plus puissant pourrait imposer des exigences punitives à un partenaire plus faible ou s'ingérer dans ses affaires.

L'issue récente de l'initiative relative aux obstacles structurels entre les États-Unis et le Japon constitue un exemple de pressions directes bilatérales. Les États-Unis soutenaient essentiellement qu'à cause des obstacles non tarifaires imposés par le Japon dans les secteurs de l'agriculture, du commerce et de la distribution, il était quasi impossible que les forces de la concurrence améliorent la situation commerciale entre les deux pays. Le Japon se plaignait que les politiques monétaire et budgétaire des États-Unis étaient inappropriées. C'est pourquoi il a prétendu que, pour étancher leur soif d'importations, les États-Unis devaient réduire leur déficit budgétaire et augmenter les impôts. Autrement dit, les deux pays ne négociaient pas au sujet de la politique commerciale, mais plutôt du fonctionnement et de la réglementation de leur économie respective.

L'accord annoncé en mai 1990 entre les États-Unis et le Japon est exceptionnel, parce que chaque partenaire s'est ingéré profondément dans les affaires budgétaires de l'autre. Les États-Unis ont promis d'augmenter les impôts, de réduire leur déficit budgétaire et de relever les taux

d'épargne, alors que le Japon a promis d'investir dans l'infrastructure publique et de consommer davantage. Si des solutions bilatérales faisant appel à l'ingérence peuvent intervenir au milieu des négociations de l'*Uruguay Round*, l'échec des négociations multilatérales ne pourra que les encourager. Quel effet l'échec de ces négociations aurait-il sur le système commercial mondial ? L'existence de trois blocs commerciaux dominés par le Japon en Asie, par les États-Unis en Amérique du Nord et du Sud, et par l'Allemagne en Europe, pourrait amener ces régions à se replier sur elles-mêmes. L'avantage comparatif ne pourrait alors déterminer les échanges commerciaux qu'à l'intérieur de chaque bloc, tandis que le commerce interrégional en subirait le contrecoup, d'où une baisse des gains d'efficience globale.

Les retombées sur le Canada

Quelle que soit l'issue des négociations de l'*Uruguay Round*, il est évident que les marchés que desserviront les producteurs canadiens de biens et de services et la concurrence à laquelle ils feront face au Canada et à l'étranger subiront une transformation spectaculaire au cours de la prochaine décennie.

Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils prêts à faire face à ces nouvelles réalités économiques ? Et quels défis risquent-ils de devoir relever ? Dans un certain sens, il est juste de dire que le Canada essaie de mettre de l'ordre dans ses affaires pour devenir plus compétitif à l'échelle de la planète. L'Accord canado-américain de libre-échange et le projet de taxe sur les produits et services ont certes soulevé des controverses, mais ces deux mesures visent directement à faciliter la tâche des exportateurs et des entreprises qui livrent concurrence aux importations. Il y a néanmoins d'autres questions de politique intérieure où le Canada est beaucoup moins bien préparé. Le déficit budgétaire fédéral, par exemple, rétrécit considérablement la marge de manœuvre du gouvernement fédéral, donc sa capacité d'adopter de nouvelles mesures budgétaires ou fiscales afin d'aider le Canada à rester concurrentiel. Il contribue aussi à faire augmenter le loyer de l'argent à un niveau plus élevé qu'il ne le serait autrement au Canada. De plus, la valeur élevée du dollar et la hausse des prix des biens et services réglementés ont fait subir au coût des biens et des services canadiens des distorsions considérables (voir chapitre 2).

Le commerce et l'emploi

Tous ces contre-courants qui se font sentir sur la scène mondiale ont eu un effet réel et dynamique sur les travailleurs du Canada[4]. Même si nous ne pouvons prévoir l'évolution des échanges commerciaux au cours des années 90, il est très instructif d'observer la façon dont le commerce et la technologie ont modifié les emplois disponibles pour les Canadiens au cours des années 80.

Dans notre analyse, nous recourons aux données de Statistique Canada sur les entrées et les sorties pour 1981 et 1986 (année la plus récente pour laquelle des chiffres sont disponibles) afin d'évaluer les facteurs qui augmentent ou réduisent l'emploi dans différentes branches d'activité. Ces facteurs comprennent notamment la croissance des exportations, la composition de ces exportations et la croissance et la composition des importations ainsi que l'évolution technologique, qui influe sur la composition des produits intermédiaires – les nouveaux matériaux, par exemple, ou le processus de production même. L'analyse est toutefois partielle; elle fait ressortir les effets directs sur l'emploi, mais ne tient pas compte des effets indirects de la variation du revenu.

Il importe de noter que les variations dont il est fait état ici se sont produites dans le contexte d'une amélioration spectaculaire de la situation commerciale du Canada. Le volume des exportations a augmenté de 34 milliards de dollars entre 1981 et 1986, alors que celui des importations s'est accru de 24 milliards. En 1986, le Canada exportait l'équivalent de 32 % de son PIB réel, contre 27 % en 1981. Ce phénomène de spécialisation et d'intégration s'est poursuivi à un rythme plus lent jusqu'en 1989, année où les exportations ont représenté 33 % de la production.

La première conclusion à tirer du tableau 1-2, c'est que l'effet net de ces pressions a très peu modifié l'emploi total au Canada : la variation nette figurant à la colonne 8 ne représente que 5 000 emplois. Deuxième conclusion, la variation de la composition de l'emploi a été tout à fait remarquable : le nombre d'emplois a diminué de 80 500 dans le secteur manufacturier, mais il a augmenté de 113 700 dans celui des services et autres branches d'activité. Dans le secteur primaire, le recul s'est établi à 38 400.

Ces chiffres dissimulent toutefois des variations encore plus importantes au niveau des branches d'activité (voir appendice, tableau B-1). À mesure que le Canada s'est intégré davantage à l'économie mondiale, les besoins en main-d'œuvre ont diminué dans les secteurs du textile, du vêtement, des machines, des produits de l'électricité et des produits chimiques, pendant qu'ils augmentaient dans ceux du bois, du papier, de l'imprimerie et du matériel de transport. Ces changements ont aussi renforcé considérablement la tendance vers une économie de services, et particulièrement de services aux entreprises. De prime abord, cela peut sembler bizarre puisque peu de services font l'objet

Tableau 1-2

Incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des facteurs intermédiaires, Canada, écart entre 1986 et 1981[1]

Milliers de travailleurs

		Incidence de la variation :						
	Emploi total, 1986 (1)	Composition des facteurs intermédiaires (2)	Volume des exportations (3)	Composition des exportations (4)	Volume des importations (5)	Composition des importations (6)	Incidence de l'effet d'interaction (7)	Incidence totale (8)
Secteur primaire	729,8	–39,3	104,6	–73,9	–61,4	24,6	7,0	–38,4
Secteur manufacturier	1 804,0	29,9	299,6	73,9	–330,2	–146,2	–7,4	–80,5
Autres branches d'activité	6 028,0	12,6	258,9	–5,3	–183,3	51,2	–20,3	113,7
Total	8 561,8	3,2	663,1	–5,3	–575,0	–70,5	–20,7	–5,2

1 Le tableau fait état du nombre de travailleurs supplémentaires qu'a rendu nécessaire la variation d'un certain nombre de facteurs entre 1981 et 1986. Si les produits intermédiaires qui entrent dans la fabrication d'un produit donné changent, la composition industrielle de la teneur du produit final en travail s'en trouve modifiée. L'incidence sur les besoins en main-d'œuvre de la variation du volume et de la composition industrielle de la demande finale (qui comprend les exportations et les importations) peut également être évaluée. Il faut éviter de confondre ces calculs avec ceux du modèle macro-économétrique, dans lequel l'effet du revenu pleinement intégré est aussi pris en compte. Les résultats ci-dessus n'ont trait qu'à l'effet direct et indirect sur les besoins en main-d'œuvre de la variation de la demande intermédiaire et finale. Des explications supplémentaires figurent à l'appendice B.

Source Estimations du Conseil économique du Canada, d'après les tableaux d'entrées-sorties de Statistique Canada, 1981 et 1986.

d'échanges internationaux. Le phénomène peut s'expliquer par le fait que la teneur en services des biens susceptibles d'être exportés est plus forte. Cette explication s'applique surtout au secteur des services aux entreprises où la demande provenant du secteur des biens pouvant faire l'objet d'échanges internationaux a entraîné une augmentation des besoins de plus de 48 000 travailleurs.

Dans son rapport de synthèse intitulé *L'emploi au futur*, le Conseil a étudié les liens entre les secteurs secondaire et tertiaire pour conclure que la teneur en services indirects d'une grande partie des biens produits aujourd'hui au Canada est élevée. Le Conseil a donc soutenu qu'il faut d'abord que le secteur tertiaire soit vigoureux pour que le secteur secondaire puisse être compétitif.

Les colonnes 3 et 4 du tableau 1-2 ventilent les retombées des exportations. La hausse du volume des exportations (colonne 3) a entraîné une augmentation spectaculaire des besoins en main-d'œuvre dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Mais même si le Canada a exporté davantage, les ventes de certains produits ont augmenté plus rapidement que celles d'autres produits. Cette variation de la composition des exportations a accru le nombre d'emplois de 74 000 dans le secteur secondaire, mais elle a provoqué une baisse dans le secteur primaire.

Du côté des importations, l'accroissement du volume a réduit les besoins en travailleurs comparativement à ce qu'il aurait pu être autrement (colonne 5, tableau 1-2). Entretemps, la variation de la composition des importations a augmenté le nombre d'emplois de 51 000 dans le secteur tertiaire (colonne 6), car la nouvelle composition des importations exigeait plus d'entrées des secteurs des transports, de la distribution et des services aux entreprises.

Si l'on examine la composition des produits intermédiaires et le processus de production même, on constate d'importantes variations dans la composition des biens (les plastiques remplaçant les métaux, par exemple) et dans la valeur des services qu'ils comportent (logiciels utilisés pour la production ou garanties incluses dans le prix d'achat d'une automobile). Il s'agit dans les deux cas d'exemples de changement technologique. La colonne 2 du tableau 1-2 indique ce qu'aurait été l'emploi en 1986 si les produits intermédiaires de 1981 avaient servi à fabriquer ce que les

Canadiens ont acheté et exporté en 1986. Un résultat frappant est évident. Il faut à peu près le même nombre de travailleurs si l'on utilise les anciens produits intermédiaires plutôt que les nouveaux, mais la composition en est encore une fois très différente. L'évolution de la technologie a réduit l'emploi dans le secteur primaire, mais l'a fait grimper dans les secteurs secondaire et tertiaire. Le secteur secondaire connaît aussi d'importants changements, car les besoins en main-d'œuvre ont diminué de façon marquée dans l'industrie des métaux (voir l'appendice B).

Cette analyse montre dans quelle mesure l'évolution en cours des marchés du travail peut s'expliquer par la variation des tendances du commerce et les changements technologiques. Le volume et la composition des biens que le Canada vend à l'étranger a manifestement un impact direct sur les emplois disponibles au pays. Les travailleurs ont donc un intérêt direct dans la capacité du Canada de produire des biens et des services d'un prix et d'une qualité qui fassent l'affaire des clients étrangers. Ils ont aussi un intérêt direct dans l'accès qu'aura le Canada aux marchés en question à la suite de négociations commerciales. Par ailleurs, cette évolution du commerce et de la technologie a exercé sur les travailleurs d'énormes pressions, qui les ont poussés à changer d'emploi ou à modifier le contenu de leur travail. Notre analyse des nouvelles réalités mondiales des années 90 nous porte à croire que la composition de l'emploi continuera de varier avec rapidité. C'est pourquoi la capacité des industries et des travailleurs de s'adapter au changement constituera l'une des questions cruciales des années 90.

Les taux d'intérêt

L'impact des nouvelles réalités économiques sur le niveau des taux d'intérêt réels sera un autre facteur fondamental du tableau d'ensemble de l'économie. Ces taux revêtent une importance critique pour l'industrie, les pouvoirs publics et les particuliers – spécialement dans un pays endetté comme le Canada.

Les taux d'intérêt ont reculé considérablement dans les principaux pays industrialisés depuis le début des années 80, signe que ces pays ont réussi à mieux endiguer l'inflation au cours de la dernière décennie. Les taux d'intérêt réels, mesurés par l'écart entre les taux d'intérêt nominaux à court terme et l'inflation, demeurent toutefois élevés par rapport au niveau atteint pendant les années 70. De plus, comme en témoigne le tableau 1-3, ces taux réels à court terme ont commencé à augmenter dans beaucoup de pays en 1988[5].

Pour un pays débiteur net comme le Canada, une hausse mondiale des taux d'intérêt réels entraîne un transfert de revenu réel vers l'étranger et, par conséquent, une baisse de la consommation intérieure. La montée des taux d'intérêt a aussi des répercussions sur la répartition du revenu au Canada. Les débiteurs voient grimper le coût du service de leur dette alors que les créanciers profitent d'une augmentation de leur revenu réel. En outre, le coût du capital augmente par rapport à celui de la main-d'œuvre.

Deux facteurs aident à expliquer les taux d'intérêt élevés pratiqués dans le monde pendant les années 80. Premièrement, le resserrement de la politique monétaire s'est accompagné d'une politique budgétaire expansionniste, et les emprunts publics ont évincé les investissements dans les entreprises, ce qui pourrait entraîner une baisse de la production et des revenus futurs. Deuxièmement, l'investissement a été accru par des mesures de stimulation de l'offre – dont une baisse de l'impôt sur le revenu des sociétés, la déréglementation du commerce international et intranational, l'innovation technologique, la spécialisation plus poussée, une meilleure gestion des entreprises, et ainsi de suite. Par conséquent, une augmentation de la production potentielle et du revenu par habitant devrait en résulter.

Comme les capitaux circulent librement sans égard aux frontières, le taux de rendement réel prévu des investissements a tendance à être le même d'un pays à l'autre. Aucun pays ne peut donc se protéger contre les fluctuations mondiales des taux d'intérêt réels, qui ne sont toutefois pas nécessairement toujours identiques dans tous les pays. Ils peuvent différer tout simplement parce qu'une fluctuation des taux de change est prévue ou que les politiques monétaires varient d'un pays à l'autre.

Comment devraient se comporter les taux d'intérêt réels dans les pays industrialisés entre 1990 et 1995 ? Une pression à la baisse sur les taux réels est possible. Si l'on suppose que la croissance économique se poursuivra à un rythme modéré (hypothèse du scénario de référence analysée au chapitre 2), les emprunts publics devraient continuer de diminuer graduellement dans la plupart des pays. Si tel est le cas, il est probable que l'offre d'épargne en pourcentage du PIB dans les pays industrialisés sera plus importante qu'au cours des années 80, période où elle était bien inférieure à la norme des décennies récentes (graphique 1-8). Cette éventualité dépend du rythme de la croissance économique et des décisions budgétaires des États-Unis, où le gouvernement envisage sérieusement un train de mesures budgétaires, mais fait face à des dépenses militaires supplémentaires occasionnées par la crise du Moyen-Orient. La tendance des emprunts publics depuis 1970 figure au graphique 1-9.

Les pressions à la hausse sur les taux d'intérêt réels proviendront de deux autres sources. La première sera l'effet

Tableau 1-3

Taux d'inflation et d'intérêt, Groupe des Sept, 1961-1989

En pourcentage

	Moyennes											
	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Canada												
Taux d'inflation[1]	3,0	7,7	5,6	10,8	8,7	5,0	3,1	2,6	2,4	4,4	4,1	4,8
Taux d'intérêt à court terme	4,6	7,0	11,5	18,3	14,1	9,5	11,2	9,6	9,2	8,4	9,7	12,2
Taux d'intérêt déflaté[2]	1,6	–0,7	5,9	7,5	5,5	4,4	8,1	7,0	6,8	4,0	5,6	7,4
États-Unis												
Taux d'inflation[1]	2,8	7,0	4,9	9,6	6,4	3,9	3,7	3,0	2,6	3,2	3,3	4,1
Taux d'intérêt à court terme	4,7	7,3	9,9	15,9	12,3	9,1	10,4	8,0	6,5	6,9	7,7	9,1
Taux d'intérêt déflaté[2]	1,8	0,2	5,0	6,3	5,8	5,2	6,6	5,1	3,9	3,7	4,4	5,0
Royaume-Uni												
Taux d'inflation[1]	3,9	12,7	7,5	11,4	7,6	5,3	4,6	5,6	3,5	5,0	6,5	6,7
Taux d'intérêt à court terme	5,6	9,2	12,0	13,9	12,3	10,1	9,9	12,2	10,9	9,7	10,3	13,9
Taux d'intérêt déflaté[2]	1,7	–3,5	4,5	2,5	4,7	4,8	5,3	6,6	7,4	4,7	3,8	7,1
France												
Taux d'inflation[1]	4,3	8,9	7,1	11,4	11,7	9,7	7,5	5,9	5,0	2,8	3,0	3,4
Taux d'intérêt à court terme	5,0	8,4	11,0	15,3	14,6	12,5	11,7	9,9	7,7	8,3	7,9	9,4
Taux d'intérêt déflaté[2]	0,7	–0,5	3,8	3,9	2,9	2,7	4,2	4,1	2,7	5,4	4,9	6,0
Allemagne												
Taux d'inflation[1]	3,2	5,6	3,0	4,0	4,4	3,3	2,0	2,2	3,1	2,0	1,5	2,5
Taux d'intérêt à court terme	3,6	6,0	6,4	11,3	8,7	5,4	5,5	5,2	4,6	3,7	4,0	6,6
Taux d'intérêt déflaté[2]	0,3	0,4	3,4	7,2	4,3	2,1	3,6	3,0	1,5	1,7	2,6	4,1
Japon												
Taux d'inflation[1]	5,3	7,9	1,6	3,2	1,9	0,8	1,2	1,4	1,8	–0,3	0,6	1,5
Taux d'intérêt à court terme	8,2	7,3	6,1	7,4	6,9	6,4	6,1	6,5	4,8	3,5	3,6	4,9
Taux d'intérêt déflaté[2]	2,9	–0,6	4,5	4,3	5,1	5,6	4,9	5,1	3,0	3,8	3,1	3,3
Italie												
Taux d'inflation[1]	4,3	13,4	11,6	18,6	17,1	14,9	11,4	8,9	7,7	5,9	6,2	6,3
Taux d'intérêt à court terme	6,3	10,4	15,7	19,6	20,2	18,4	17,3	15,2	13,4	11,5	11,3	12,7
Taux d'intérêt déflaté[2]	2,1	–3,1	4,1	1,0	3,1	3,5	5,8	6,4	5,7	5,6	5,1	6,4
Moyenne												
Taux d'inflation[1]	...	...	...	...	6,9	4,7	4,0	3,4	3,0	2,7	3,0	3,6
Taux d'intérêt à court terme	...	...	...	...	11,8	9,3	9,7	8,4	6,9	6,7	7,2	8,7
Taux d'intérêt déflaté[2]	...	...	...	...	4,9	4,6	5,7	5,0	3,9	4,0	4,2	5,1

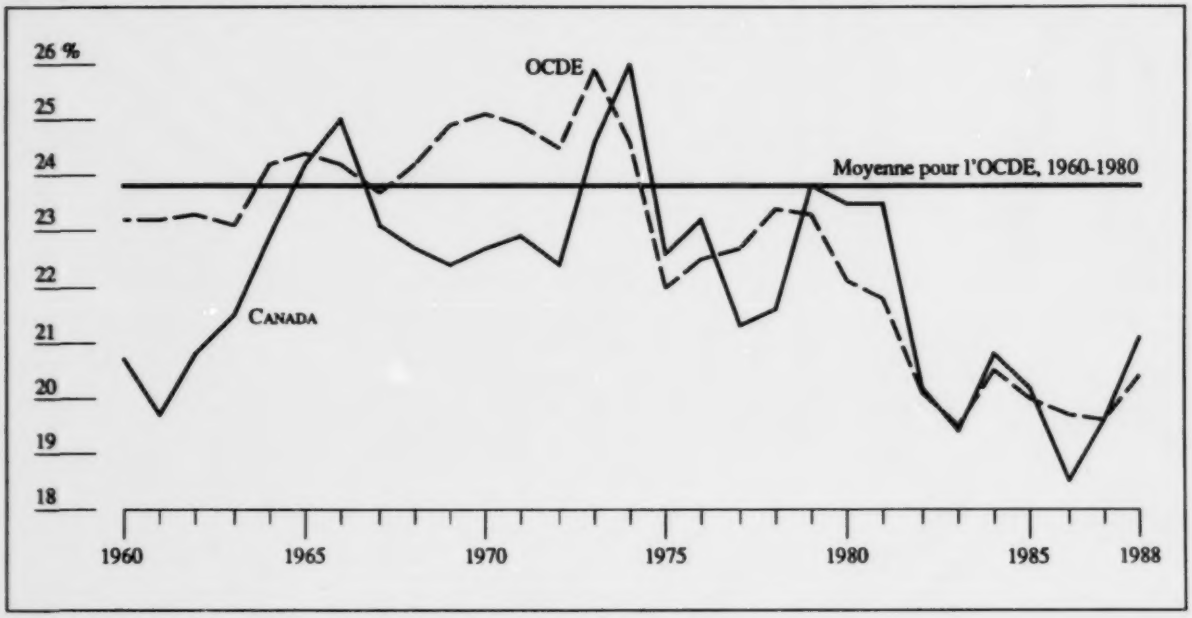
1 Variation du déflateur du PNB/PIB.

2 Taux d'intérêt à court terme moins le taux d'inflation.

SOURCE Wharton Associates; et Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, mai 1990.

Graphique 1-8

Épargne nationale en pourcentage du PNB ou du PIB, Canada et zone de l'OCDE, 1960-1988



SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux*.

combiné de l'intégration de l'Europe, de la réunification de l'Allemagne et du renouveau économique de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est. La montée récente des taux d'intérêt en Allemagne a déjà eu des répercussions sur les marchés financiers du monde, y compris au Japon et en Amérique du Nord. La deuxième source de pression réside dans la détermination des banques centrales d'éviter une coûteuse flambée des prix, car la plupart des pays industrialisés tournent maintenant presque à plein régime et seraient frappés de plein fouet par la hausse des prix mondiaux du pétrole. La Banque du Canada, en particulier, a réaffirmé sans ambages sa détermination de ne pas tolérer une montée du niveau des prix et s'est fixé comme objectif la stabilité des prix à long terme.

Les taux d'intérêt réels mondiaux devraient donc demeurer élevés – supérieurs à 5 % – au cours de la première moitié des années 90. Leur niveau pourrait être plus élevé au Canada : tout dépendra de l'orientation de la politique monétaire et des pressions qui s'exerceront sur le dollar canadien.

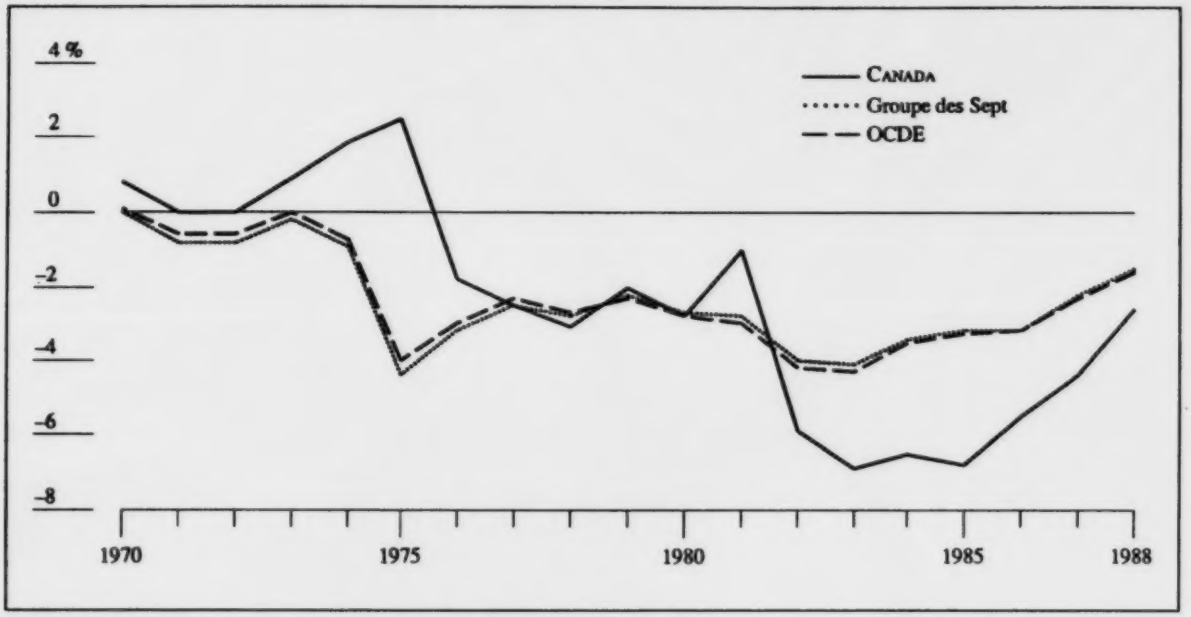
Conclusion

Nous avons décrit une économie mondiale en pleine mutation. Nous avons aussi illustré dans quelle mesure l'évolution des tendances du commerce peut influer sur les emplois disponibles pour les travailleurs canadiens et dans quelle mesure l'équilibre global entre l'épargne et l'investissement peut agir sur le niveau des taux d'intérêt au Canada. Que nous soyons d'accord ou pas, le Canada fait partie d'une économie mondiale qui impose à ses participants une certaine discipline et un changement constant. Si nous voulons emprunter à l'étranger, nous devons payer les taux d'intérêt courants. Pour faire face à la concurrence sur les marchés d'exportation, nous devons offrir des biens et des services dont la qualité et les prix correspondent à la demande de nos clients. Si nous voulons accéder à d'autres marchés, nous devons ouvrir les nôtres.

Le début des années 90 ne sera pas facile pour les Canadiens. La croissance économique commence déjà à ralentir. La société canadienne est déchirée par les questions constitutionnelles, et l'échec de l'Accord du lac Meech, en juin, a suscité toute une nouvelle série de questions sur la façon dont les Canadiens veulent être gouvernés et organiser leur société. Des projets comme la taxe sur les produits et services et les amendements à la *Loi sur l'assurance-chômage* suscitent de vives controverses et divisent profondément l'opinion publique. Des documents récents du Conseil ont mis en lumière l'inégalité croissante de la répartition des

Graphique 1-9

Solde financier des administrations publiques[1], Canada, Groupe des Sept et zone de l'OCDE[2], 1970-1988



1 Excédent (+) ou déficit (–) en pourcentage du PNB ou du PIB.
2 Ne comprend pas l'Islande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.
SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 1990.

revenus à la suite de la polarisation de la structure de l'emploi en « bons emplois » et « mauvais emplois ».

Nous vivons une époque où il est difficile d'établir des consensus et de convaincre les Canadiens qu'ils gagneraient beaucoup à comprendre les nouvelles réalités internationales et à s'y adapter. L'analyse des perspectives à moyen terme de l'économie canadienne et des problèmes épineux que sont l'inflation et le chômage jettera de la lumière sur les causes de ces difficultés.

2 Les choix du Canada

Introduction

Quoi qu'il arrive ailleurs au cours des années 90, le Canada s'est déjà engagé à procéder à deux grands changements de cap. Il s'agit d'abord de repenser sa façon de commercer avec le reste du monde. À cette fin, il devra se préparer à la libéralisation du commerce avec les États-Unis, et peut-être aux nouvelles règles qui découleront des négociations de l'*Uruguay Round* du GATT, et s'adapter à une réforme de la taxe de vente inspirée des principes de la valeur ajoutée. Il faudra ensuite s'employer à réduire le déficit fédéral. À cause de la flambée inattendue des taux d'intérêt mondiaux au début des années 90, puis de la montée des prix du pétrole au cours de l'été, la transition est malheureusement plus difficile dans les deux cas.

Le Conseil s'est penché sur la mesure dans laquelle les Canadiens « refilaient la responsabilité » aux générations futures dans son Vingt-sixième Exposé annuel intitulé *Patrimoines*[1]. Nous avons souligné l'ampleur du déficit fédéral, la montée en flèche de la dette fédérale et la dépendance croissante à l'égard des capitaux étrangers. En fait, les Canadiens dépensent plus qu'ils ne produisent. Par ailleurs, nous avons aussi souligné qu'il fallait réagir aux dommages causés à l'environnement et investir pour améliorer le potentiel économique du Canada.

Dans l'Exposé de cette année, nous constatons que le Canada se voit contraint d'opérer une série d'arbitrages à court terme peu réjouissants. Après six ans d'expansion, la performance de l'économie du Canada a atteint son potentiel à la fin de 1988 et au début de 1989. Après une période où l'utilisation des capacités a été très forte, le secteur manufacturier a piétiné, mais les pressions inflationnistes ont maintenant fait leur apparition dans d'autres secteurs. La montée générale des prix a entraîné un resserrement de la politique monétaire qui a eu des retombées malheureuses sur la situation financière du gouvernement fédéral : des taux d'intérêt élevés alourdissent en effet le coût du service de la dette fédérale. C'est pourquoi nous avons atteint un stade du cycle conjoncturel où la tendance mondiale aux taux d'intérêt élevés et la politique restrictive de la Banque du Canada ont pour effet d'accroître le déficit et le chômage.

Afin d'examiner les possibilités qui permettraient au Canada de sortir de son dilemme actuel, nous analysons les arbitrages à faire entre différentes orientations stratégiques en posant un certain nombre de questions hypothétiques. À partir d'un modèle économétrique, nous analysons la mesure dans laquelle certains choix stratégiques influeraient sur l'économie au cours des cinq prochaines années en supposant dans certains cas que les décisions économiques (au sujet des prix, des salaires, des investissements et ainsi de suite) seront prises, dans l'ensemble, de la même façon que par le passé. Dans d'autres cas, nous modifions le comportement des agents économiques, spécialement en ce qui concerne les salaires et les prix. Les questions que nous posons dans le chapitre sont les suivantes :

- Quelles seraient les répercussions d'une escalade des taux d'intérêt si la recrudescence de la demande amenait les autorités monétaires canadiennes à se montrer plus prudentes face aux pressions inflationnistes ?

- Que signifierait une récession profonde pour le Canada au cours de la période d'adaptation en cours ?

- Que se produirait-il si l'on réussissait à obtenir un taux d'inflation provisoire de 3 % ?

- Jusqu'à quel point les mesures des budgets fédéraux des dernières années ont-elles réellement aidé à réduire le déficit ?

- Quel serait l'impact d'un relâchement de la politique monétaire ?

Dans les exposés annuels précédents, le scénario de référence du Conseil représentait le scénario le plus probable pour l'économie à moyen terme, soit de trois à cinq ans, compte tenu des politiques en vigueur et de l'évolution la plus probable des facteurs extérieurs. Depuis l'Exposé de l'année dernière, l'économie mondiale a été ballottée par un nombre extraordinaire de contre-courants. Par ailleurs, l'économie canadienne oscille entre le ralentissement et la récession. C'est pourquoi nous présentons dans le présent Exposé un scénario de référence où les effets négatifs éventuels qui pourraient résulter des signaux de danger actuels sont contenus. Le scénario de référence prévoit, pour 1990 et 1991, une croissance lente, suivie d'un retour à une croissance potentielle de l'économie pour la période 1992-1995. Les effets négatifs sont

contenus par trois facteurs. Premièrement, on suppose que la croissance économique des États-Unis atteindra en moyenne 2 % en 1990 et 1991 (croissance lente sans récession toutefois), alors que l'activité demeurera vigoureuse en Europe et au Japon. Les indicateurs applicables aux États-Unis figurent aux tableaux C-1 et C-2 en appendice. Deuxièmement, les prix du pétrole devraient augmenter lentement mais régulièrement pour atteindre environ 23 $ US d'ici 1995, car les pays de l'OPEP limiteront plus sévèrement leur production une fois que la situation se sera stabilisée au Moyen-Orient. (Aux appendices C et D, nous examinons l'incidence de la flambée récente des prix du pétrole causée par l'invasion du Koweït par l'Iraq.) Troisièmement, sur le plan des politiques économiques au Canada, il y a notamment l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services (TPS) en janvier 1991 et la modération de la politique monétaire par la suite au cours de la même année. Avant de décrire les projections, nous examinons les tendances des salaires et des prix ainsi que les pressions qui s'exercent sur la politique monétaire.

Graphique 2-1

Pourcentage de l'indice des prix à la consommation attribuable aux prix réglementés et aux prix non réglementés, Canada, 1986-1990

SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Les tendances des prix et des salaires

Le fait que l'économie ait tourné à plein régime ou presque a exercé des pressions sur les prix dans le secteur manufacturier dès 1987. En réalité, le taux d'accroissement des prix des produits industriels dans le secteur manufacturier a atteint un sommet au début de 1988. Cependant, le reste de l'économie a continué d'enregistrer des taux élevés d'utilisation jusqu'en 1990. Le graphique 2-1 indique que ce sont surtout les prix réglementés, particulièrement dans le secteur tertiaire, qui ont imprimé un mouvement à la hausse du taux d'inflation depuis le milieu de 1989. Cette catégorie comprend les prix résultant directement des politiques fédérales, provinciales et municipales qui régissent des domaines comme les transports publics, les communications, l'énergie, les services publics d'adduction d'eau, les produits alimentaires réglementés par les offices de commercialisation, les impôts fonciers et les produits comme l'alcool, le tabac et l'essence pour lesquels les taxes fédérales et provinciales constituent une part importante du prix de vente. Les augmentations les plus importantes enregistrées depuis le début de 1989 ont touché les prix de l'essence, les frais d'immatriculation des véhicules, le tabac et l'alcool, les transports publics et la taxe d'eau. Même si les impôts fonciers résidentiels n'équivalent qu'à 2,8 % de l'indice des prix à la consommation (IPC), l'augmentation de cette composante s'est établie à 6,3 % depuis deux ans et demi, contre 4,7 % dans le cas de l'IPC d'ensemble (graphique 2-2).

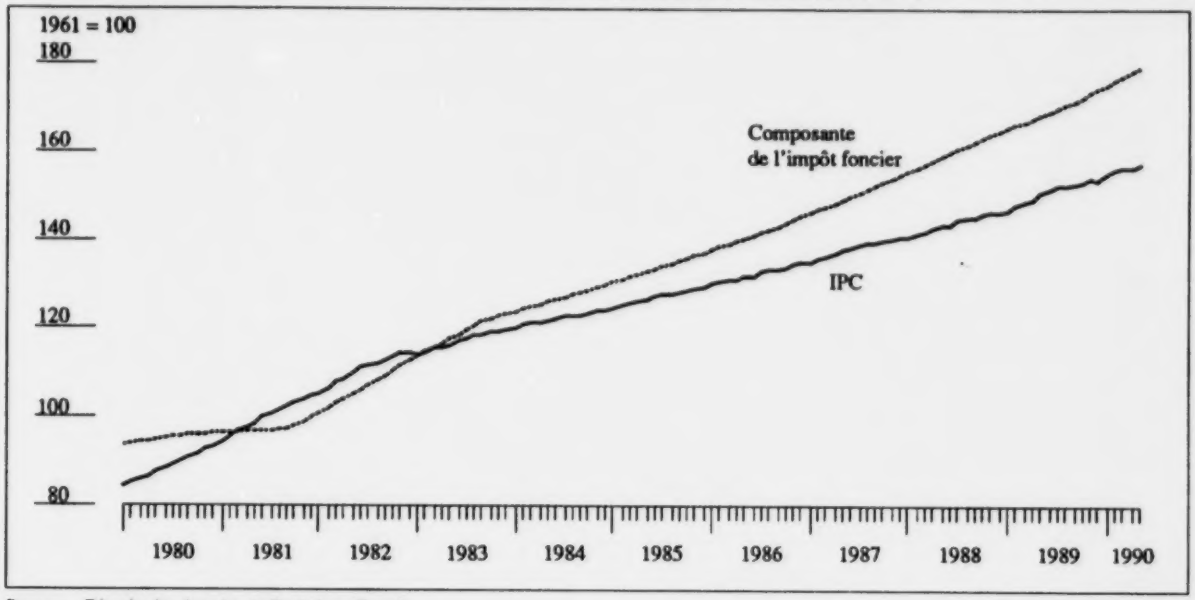
L'instabilité qui règne au Moyen-Orient et le risque de renchérissement des prix mondiaux du pétrole exerceront aussi des pressions à la hausse sur les prix intérieurs au cours de l'année qui vient, mais la force de cette pression est difficile à évaluer au moment de mettre sous presse. Les prix canadiens du pétrole et d'autres combustibles sont maintenant très sensibles à la conjoncture des marchés mondiaux (graphique 2-3); c'est pourquoi la majoration des prix mondiaux, si elle perdure, rendra plus difficile la baisse du taux d'inflation.

Sur le plan des salaires, les nouvelles pressions qu'impose aux employeurs et aux salariés l'augmentation des impôts sur la masse salariale viennent compliquer les négociations en cours. Tous les employeurs ont vu monter le coût de leur masse salariale au cours de l'année écoulée en raison de l'accroissement des primes d'assurance-chômage : le gouvernement fédéral a en effet transféré aux employeurs et aux salariés le financement du régime d'assurance-chômage. Les employeurs de l'Ontario et de Terre-Neuve ont aussi été frappés d'un nouvel impôt sur la masse salariale qui servira à financer les services de santé. Entretemps, les salariés ont majoré leurs revendications salariales parce qu'ils craignent les retombées de la mise en œuvre de la TPS en 1991.

De nombreuses conventions collectives seront renégociées cette année. L'issue de la négociation d'importantes conventions collectives des secteurs public et privé (graphique 2-4) touchera directement environ un million de travailleurs, soit deux fois plus qu'en 1989. La plus grande partie de l'augmentation par rapport à l'année dernière se produit dans le secteur privé. En fait, au moment de mettre

Graphique 2-2

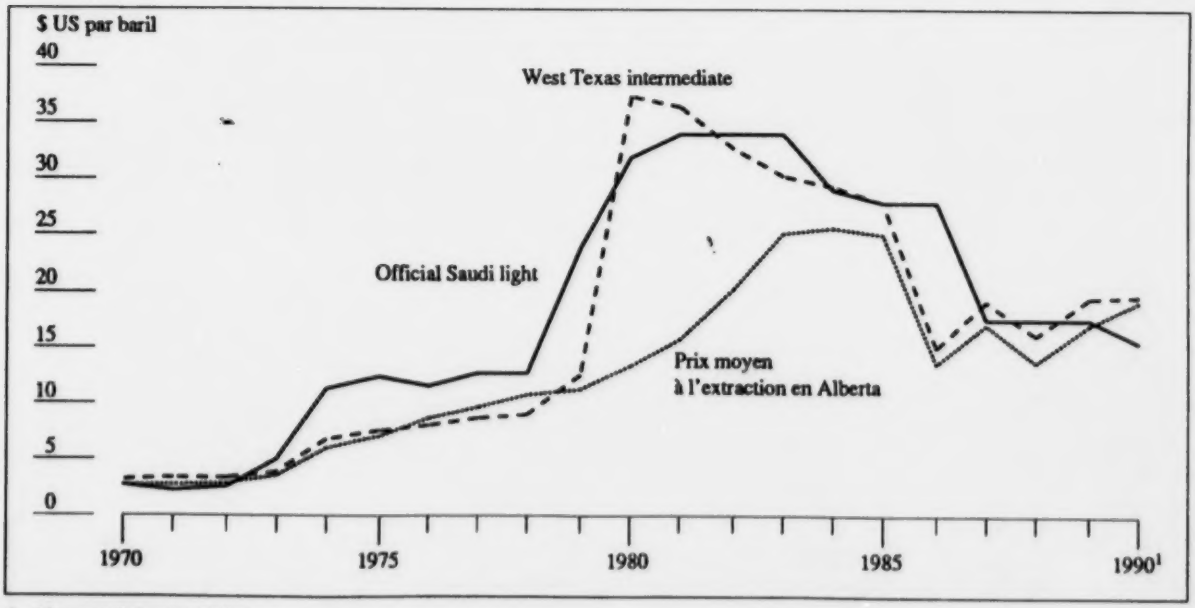
L'indice des prix à la consommation et sa composante de l'impôt foncier, Canada, 1980-1990



SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Graphique 2-3

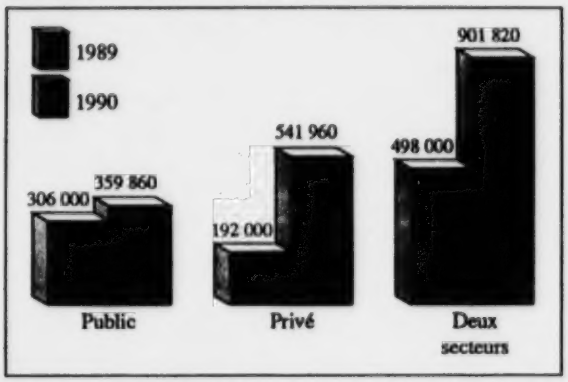
Prix du pétrole brut, 1970-1990



1 Moyenne de janvier à juillet.
SOURCE D'après des données de l'Institut canadien de recherche énergétique.

Graphique 2-4

Nombre de salariés visés par d'importantes conventions collectives[1] expirant en 1989 et 1990 dans les secteurs public et privé, Canada



1 Les conventions collectives importantes sont celles qui s'appliquent à 500 salariés ou plus.
SOURCE Données de Travail Canada.

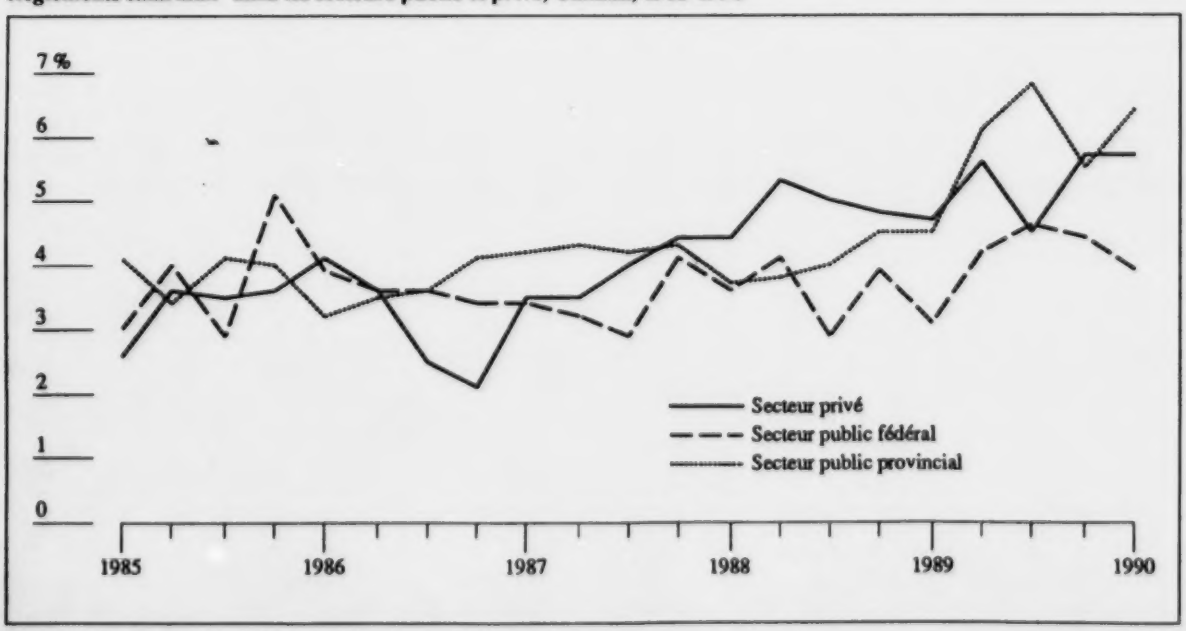
sous presse, les travailleurs de deux des plus importantes aciéries du pays étaient en grève, et les négociations avaient commencé dans l'industrie de l'automobile.

Toutefois, en 1990, des négociations importantes auront également lieu dans le secteur public où les hausses salariales ont tiré de l'arrière sur celles du secteur privé entre 1987 et 1989. En 1989 cependant, les salaires ont augmenté sensiblement au niveau provincial. Le graphique 2-5 montre que l'augmentation réelle des taux de base dans le secteur public provincial est maintenant supérieure à celle du secteur privé et du secteur public fédéral. En Ontario, par exemple, les règlements ont entraîné une progression des taux de base de 7,1 % au cours du premier semestre de 1990 alors qu'en Colombie-Britannique, les majorations ont atteint 6,8 % en moyenne au cours du deuxième trimestre de 1990. Les taux de base du secteur public fédéral n'ont en revanche monté que de 4,7 % au cours des quatre derniers trimestres. En 1991, les principales conventions du secteur public se renégocieront au niveau fédéral.

Les augmentations salariales qui correspondent à la croissance de la productivité ne sont pas inflationnistes, mais si elles excèdent de façon régulière l'accroissement de la productivité, les coûts de main-d'œuvre grimpent. Dans le secteur privé, cela peut exercer des pressions à la hausse sur les prix ou encourager les employeurs à réduire leur masse salariale en diminuant l'emploi. La détermination des salaires présente plus de difficultés dans le secteur

Graphique 2-5

Règlements salariaux[1] dans les secteurs public et privé, Canada, 1985-1990



1 Hausse effective du taux salarial de base.
SOURCE Données de Travail Canada.

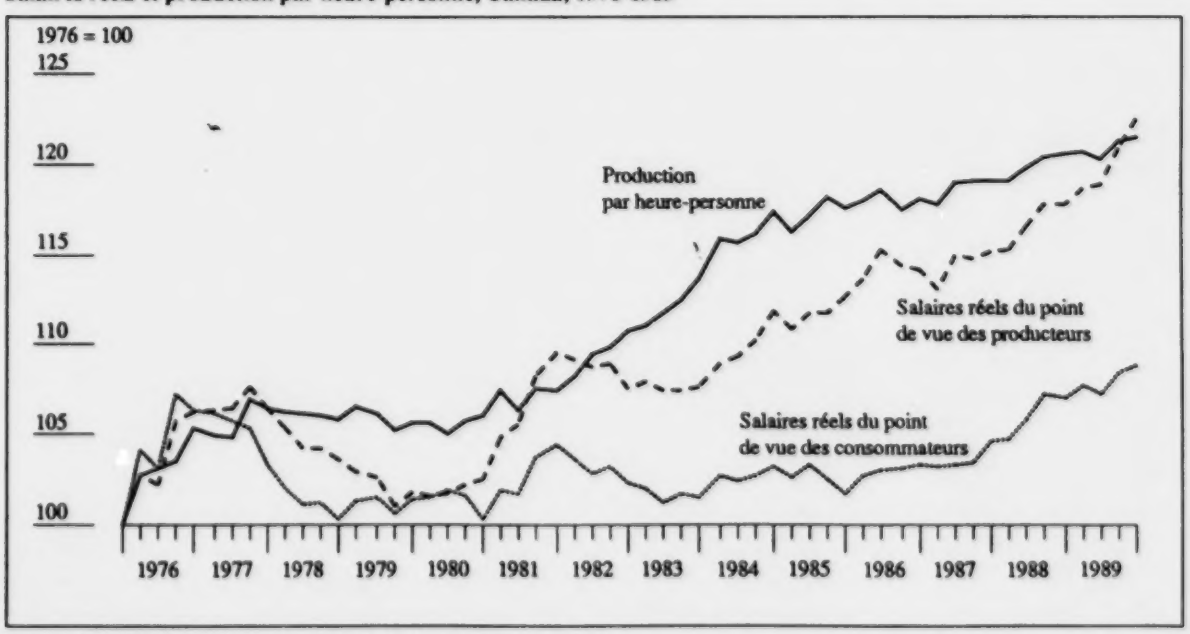
public où la possibilité de rattacher les salaires à l'accroissement de la productivité est restreinte.

Dans le secteur privé, le rapport entre les salaires réels et la productivité peut fluctuer dans le temps. En outre, les salaires réels ne correspondent pas nécessairement à la même réalité pour le producteur et le consommateur[2]. Le consommateur (ou travailleur) établit un rapport entre le salaire qu'il touche et ce qu'il paye pour acquérir des biens et services. Le producteur établit un rapport entre les salaires qu'il verse et le prix qu'il reçoit pour les produits et les services qu'il vend. Les prix des producteurs peuvent différer des prix payés par les consommateurs en raison de l'imposition de taxes indirectes, du versement de subventions, de l'effet des taux de change et des fluctuations des prix à l'exportation ou à l'importation. Le graphique 2-6 indique que la hausse des salaires réels touchés par les travailleurs est inférieure au taux d'accroissement de la productivité depuis 1978 bien qu'un certain rattrapage ait eu lieu récemment. Par ailleurs, l'augmentation des salaires réels versés par les producteurs correspond à peu près à la croissance de la production par heure-personne enregistrée au cours de la période 1976-1989. Par conséquent, la pression sur les prix des producteurs provient des salaires même si l'accroissement de la productivité a été élevé à la fin des années 80. Du point de vue des travailleurs, les salaires réels n'ont pas suivi le rythme d'augmentation de la productivité depuis 1976 parce que des coûts intermédiaires ont réduit leur pouvoir d'achat – par exemple, les gouvernements ont majoré les taxes indirectes. Par conséquent, les travailleurs exercent de plus en plus de pression pour obtenir une hausse des salaires.

Notre nouvelle évaluation du potentiel de l'économie révèle que la croissance de la productivité à moyen terme s'établira en moyenne à 1,3 % par année, soit une hausse sensible par rapport aux estimations antérieures. Cet accroissement du potentiel résulte d'un certain nombre de facteurs, dont une économie plus efficace à la suite de la mise en œuvre de la TPS et de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la révision à la hausse au début des années 90 du taux prévu d'immigration nette et du taux d'activité des femmes et des jeunes dans la population active et, enfin, des niveaux plus élevés de formation de capitaux des entreprises pendant la première moitié des années 90. Cette croissance de la productivité favorisera une hausse des salaires réels au cours de la décennie.

Graphique 2-6

Salaires réels et production par heure-personne, Canada, 1976-1989



SOURCE Données de Statistique Canada et de la Banque du Canada, août 1990.

La politique monétaire

Les banques centrales de Washington, Tokyo et Francfort ont annoncé leur intention de lutter contre l'inflation. Elles limitent donc la croissance de la masse monétaire et maintiennent les taux d'intérêt à des niveaux supérieurs à ceux de la fin des années 80. Par ailleurs, les déséquilibres mondiaux des flux des échanges commerciaux et des capitaux persisteront au cours des années à venir. Le déséquilibre budgétaire des États-Unis ne sera réduit que modestement à court terme. L'Europe de l'Est, l'Amérique du Sud et certains pays d'Asie et d'Afrique auront toutefois besoin d'énormes capitaux pour se développer. Pays à la fois débiteur et refuge sûr pour les capitaux, les États-Unis intensifieront les pressions exercées sur l'épargne mondiale et fixeront par conséquent le plancher des taux d'intérêt canadiens.

L'un des éléments déterminants des taux d'intérêt au Canada est la position de principe de la Banque du Canada, qui soulève maintenant une certaine controverse au Canada, car les efforts qu'elle déploie actuellement pour juguler l'inflation ont commencé à nuire aux industries exportatrices et aux secteurs sensibles aux taux d'intérêt. La Banque du Canada est déterminée à endiguer l'inflation. Aux fins du présent Exposé, nous avons interprété les objectifs opérationnels de la Banque comme étant les suivants : éviter une hausse du taux de base de l'inflation à court terme et stabiliser progressivement le taux annuel à 3 % d'ici 1995. Certains trouveront peut-être cette interprétation trop timide, mais nos simulations montrent qu'elle est en fait très ambitieuse.

La controverse que suscite actuellement la politique monétaire traduit un conflit opposant des priorités stratégiques contradictoires et à court terme, et le débat tourne en grande partie autour de la valeur du dollar canadien. La valeur du dollar a atteint 87 cents (US) au cours de l'été 1990 – ce qui est très supérieur au niveau auquel on pourrait s'attendre, compte tenu des taux relatifs d'inflation et de croissance de la productivité. Cette montée du dollar a eu des répercussions positives sur la tendance de l'inflation au Canada, car le dollar élevé a réduit le coût des importations. En un certain sens, toutefois, le dollar élevé a hypothéqué la stabilité des prix pour l'avenir. Le repli du dollar à des niveaux plus normaux entraînera une augmentation de 2 à 3 points de pourcentage de l'inflation : la banque centrale hésitera donc à laisser le dollar baisser sous peu. Elle aura en fait tendance à laisser dériver à la hausse les taux d'intérêt au cours des prochaines années afin d'empêcher la chute du taux de change de faire surgir cette inflation dissimulée.

Par ailleurs, il tarde à l'industrie d'assister à la baisse de la valeur du dollar. Une monnaie forte augmente le prix des exportations, désavantage les producteurs sur les marchés intérieurs et étrangers, et décourage les investissements dans les usines et l'équipement dont on a besoin maintenant pour moderniser les entreprises canadiennes qui se préparent à la concurrence mondiale à venir. Si la valeur du dollar et les taux d'intérêt demeurent trop longtemps élevés, ils risquent sérieusement d'annihiler les effets positifs de l'Accord canado-américain de libre-échange et des autres mesures adoptées pour améliorer la compétitivité du Canada.

C'est pourquoi certains analystes préconisent d'adopter un taux de change fixe du dollar canadien par rapport au dollar américain. Si l'on prenait cette mesure après une dévaluation de 10 %, par exemple, selon cet argument, cela favoriserait les investissements dans un premier temps et assurerait par la suite la stabilité et la certitude, ce qui n'est pas le cas actuellement[3].

Le principal avantage d'un taux de change flottant, c'est qu'il agit comme amortisseur, permet aux prix de s'adapter aux chocs influant sur le prix des exportations par rapport aux importations et réduit l'effet sur la production et l'emploi. Fixer le taux de change du dollar équivaut également à renoncer à la régularisation de la masse monétaire et donc des niveaux des prix, car les Canadiens devraient subir le taux d'inflation américain, quel qu'il soit. Le taux d'inflation américain a certes toujours été un peu inférieur en moyenne (d'environ un demi-point de pourcentage) à celui du Canada depuis 25 ans, mais nous doutons que le Canada doive vraiment céder à une banque centrale étrangère un instrument de politique économique aussi important que la valeur de sa monnaie. Comme les déficits énormes inhibent déjà la politique budgétaire, les autorités canadiennes ne pourraient mettre en œuvre un train de mesures de leur cru si la politique monétaire était tributaire des décisions d'une banque centrale étrangère.

Le scénario de référence

D'après la projection du scénario de référence, la production canadienne augmentera d'environ 1,5 % en moyenne en 1990 et 1991 (tableau 2-1 et graphique 2-7). L'amélioration ne devrait se faire sentir qu'à la fin de 1991 : une tendance à une croissance plus durable de 3 à 4 % se fera alors jour. Par conséquent, la conjoncture actuelle est fragile à court terme. (Nous décrivons ci-dessous un scénario de récession possible.)

Le taux d'inflation, mesuré d'après le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation, devrait demeurer inférieur à 5 % en 1990 (soit un peu moins que le niveau enregistré pour 1989). Néanmoins, les prix augmenteront d'environ 6 % en 1991, 1,3 point de pourcentage de cette augmentation étant attribuable à la mise en œuvre de la TPS.

Tableau 2-1

Certains indicateurs de la performance projetée de l'économie canadienne, 1986-1995

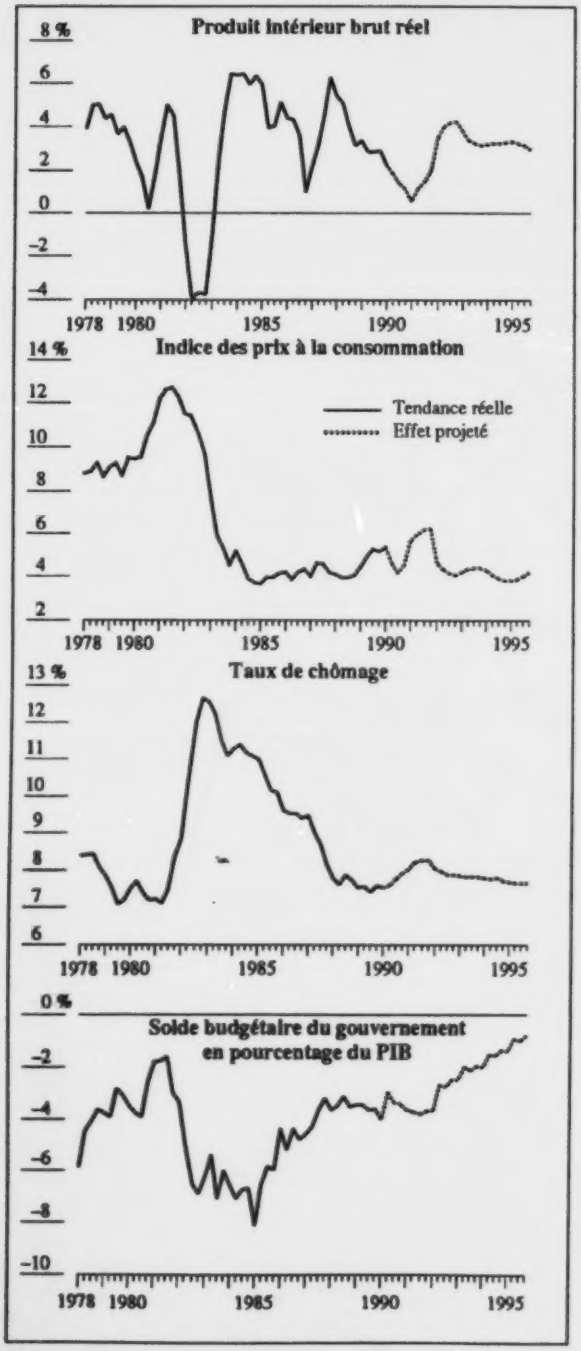
En pourcentage

	Observé, 1989	Projection						Moyenne		
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991-1995	1992-1995
Taux de variation :										
PIB réel	3,0	1,6	1,3	4,0	3,4	3,2	3,1	3,3	3,0	3,4
Indice des prix à la consommation	5,0	4,7	6,0	4,3	4,3	4,0	4,0	4,4	4,5	4,2
Population active	1,7	1,3	1,3	2,0	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9
Emploi	2,0	1,1	0,8	2,3	1,9	2,0	1,9	2,4	1,8	2,0
Productivité (production par heure-personne)	0,1	1,1	0,9	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3
Taux salarial réel	–0,3	1,6	–1,3	1,2	0,5	1,0	1,1	–0,3	0,5	0,9
Taux salarial nominal	4,6	6,4	4,6	5,5	4,9	5,0	5,1	4,1	5,0	5,1
Taux de chômage	7,5	7,7	8,2	7,9	7,8	7,8	7,7	8,3	7,9	7,8
Taux d'activité[1]	67,0	66,8	66,8	67,3	67,7	68,2	68,6	66,5	67,7	67,9
Taux d'intérêt des bons du Trésor à trois mois	12,1	13,1	12,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,4	10,4	10,0
Taux de change des devises US/CAN (cents)	84,5	84,8	83,6	82,5	81,5	81,0	80,8	79,6	81,9	81,5
Proportion du PIB :										
Investissement réel	22,0	21,9	21,5	21,3	21,6	21,8	22,2	21,4	21,7	21,7
Solde budgétaire										
Fédéral	–3,5	–3,4	–3,7	–2,9	–2,2	–1,6	–1,0	–3,8	–2,3	–1,9
Provincial et local	–0,1	–0,1	–0,1	–0,0	0,2	0,3	0,4	–0,4	0,2	0,2
Balance des paiements										
Compte courant	–2,6	–2,7	–2,6	–2,1	–1,3	–1,0	–0,7	–2,1	–1,6	–1,3
Marchandises	1,2	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,4	1,4
Invisibles[2]	–1,1	–1,1	–1,1	–1,1	–1,0	–0,9	–0,7	–1,1	–1,0	–0,9

1 Rapport de la population active à la population âgée de 15 ans ou plus.
2 Revenu de placement net non compris.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1990.

Graphique 2-7

Tendance réelle de certains indicateurs économiques et effet projeté du scénario de référence, Canada, 1978-1995



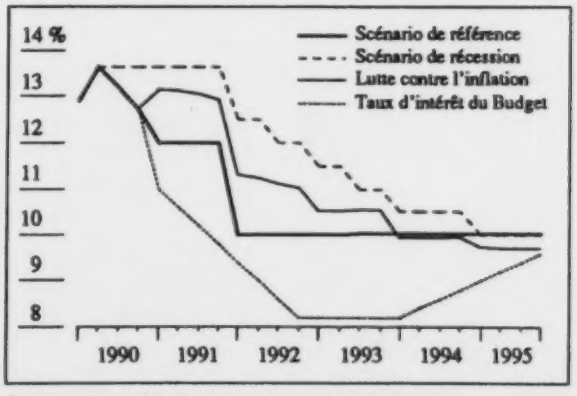
SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada.

La lenteur de la croissance et le resserrement du crédit contiendront la plupart des pressions exercées par les salaires. Dans le scénario de référence, les prix mondiaux du pétrole montent graduellement à environ 23 $ US le baril d'ici 1995 – soit environ 4 $ le baril de plus que le prix en vigueur avant que les tensions s'aggravent au Moyen-Orient au cours de l'été de 1990. L'appendice D contient une analyse de l'impact d'une montée abrupte à la fin de 1990. Après 1991, l'inflation tombera à 4 % environ, mais le scénario de référence ne prévoit pas d'autre progrès vers la réduction de l'inflation – question que nous étudierons plus loin.

Nous avons supposé que la politique monétaire demeurera restrictive durant le reste de 1990 et commencera à se détendre d'ici le milieu de 1991. Les taux d'intérêt à court terme devraient alors reculer à 12 %, puis à 10 % – niveau comparable à ceux du milieu des années 80. Les taux d'intérêt nominaux devraient, selon les projections, baisser de plus de 3 points de pourcentage d'ici 1992, mais les taux d'intérêt réels ne tomberont pas sous la barre des 5 % au cours de la période 1991-1995. Lorsque les taux d'intérêt commenceront à baisser, les taux de change devraient revenir aux niveaux qui correspondent aux indicateurs économiques de base (comme les taux d'inflation et d'accroissement de la productivité) par rapport à ceux d'autres pays. Le dollar canadien devrait donc se stabiliser à plus ou moins un ou deux cents du niveau des 80 cents au cours de la période 1992-1995. Le graphique 2-8 donne les taux d'intérêt selon le scénario de référence et selon trois autres scénarios présentés plus loin dans le présent chapitre. Le

Graphique 2-8

Tendance des taux d'intérêt des bons du trésor à trois mois selon les quatre scénarios, 1990-1995



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

scénario de récession expose les conséquences du maintien de taux d'intérêt élevés en 1991, tandis que les deux autres scénarios explorent d'autres voies en matière de politique monétaire.

La croissance de l'emploi fléchira en 1990 et 1991 par suite du ralentissement de la croissance de la production. Les taux de chômage s'établiront en moyenne à 8 % en 1990-1991. Une croissance réelle oscillant entre 3 et 4 % de 1992 à 1995 ramènera les taux de chômage au niveau en vigueur immédiatement avant le ralentissement de 1990-1991. Un taux de 7,5 à 8 % correspond à un taux de croissance potentiel de 3 à 3,5 %.

D'ici le milieu des années 90, le ralentissement de la croissance de la population active limitera les gains de l'emploi. La croissance de la population active plafonnera à un taux de 1,5 à 2 % à cause de la stabilisation des taux d'activité, particulièrement chez les femmes dans la force de l'âge, et de l'évolution de la structure par âge. Une immigration nette de 120 000 personnes (ce qui correspond à la tendance des deux dernières années) atténuera une partie de la pression. Un accroissement de 1,3 % de la productivité de la main-d'œuvre et de presque 1,9 % de la population active limitera la croissance potentielle à environ 3,2 %.

Dans le scénario de référence, trois facteurs contribueront à une tendance à la baisse du ratio entre le déficit fédéral et le PIB. Tout d'abord, les compressions budgétaires supplémentaires annoncées dans l'exposé budgétaire de février 1990 joueront un rôle important. De plus, même si la TPS ne devrait avoir aucune incidence sur les recettes au cours de la première année, le raffermissement de l'assiette fiscale devrait gonfler les recettes au cours des années suivantes. Le gain de productivité découlant de l'accroissement de l'efficience des marchés attribuable à cette nouvelle taxe devrait aussi se répercuter en partie sur les recettes fiscales. Enfin, les taux d'intérêt devraient reculer en 1991 et réduire ainsi le coût du service de la dette. Si ces tendances se confirment, l'équilibre budgétaire sera atteint après 1995, mais ce résultat sera aussi tributaire du maintien des compressions budgétaires et de la mise en œuvre de toutes les mesures fiscales proposées récemment.

La situation du compte courant ne devrait pas s'améliorer beaucoup avant 1992 : le Canada continuera donc de compter dans une large mesure sur les emprunts à l'étranger (tableau 2-2). Dans son Vingt-cinquième Exposé annuel, le Conseil a souligné la variation spectaculaire de la provenance de l'épargne entre 1975 et 1987[4]. L'an dernier, les emprunts nets du Canada à l'étranger équivalaient à 3,5 % du PIB; il s'agit d'un sommet depuis 1975. Cette situation peut s'expliquer en partie par la hausse des investissements privés au Canada, mais la dépendance à l'égard de l'épargne étrangère est liée aussi à la persistance des déficits enregistrés dans le secteur public. Idéalement, à ce stade du cycle économique, le secteur public devrait produire des excédents pour financer ses propres investissements et éviter d'évincer les investissements privés ou de continuer à contracter des dettes envers des résidents étrangers. À l'heure actuelle, l'épargne étrangère sert plutôt en partie à financer les dépenses de fonctionnement du secteur public. Il s'ensuit que ces emprunts (qui représentent à peu près 1 % du PIB) ne constituent pas une source de revenu anticipé pouvant servir dans l'avenir à acquitter les paiements d'intérêt.

En résumé, la perspective offerte par le scénario de référence présente un aspect encourageant. La récession est évitée. L'entrée en vigueur de la TPS ne devrait pas faire monter le taux d'inflation tendanciel. Le déficit fédéral se résorbera lentement en chiffres absolus et relatifs. La croissance des exportations reprendra, la productivité s'accroîtra et il est possible que les salaires réels augmentent. Il s'agit là de bonnes nouvelles pour les Canadiens. Ce scénario prévoit toutefois que les taux d'intérêt réels demeureront élevés – beaucoup plus qu'ils ne l'étaient au début et au milieu des années 70. La Banque du Canada ne devrait pas réussir à atteindre son objectif de stabilité des prix, et le chômage ne baissera pas sous la barre des 7 % même en 1995, après quatre années de forte croissance économique. De plus, les contraintes budgétaires ne laissent pas beaucoup de marge de manœuvre pour régler les questions environnementales, moderniser l'infrastructure, ou répondre aux orientations et aux besoins nouveaux dans le domaine de la politique sociale. Enfin, le Canada continue de s'endetter à l'étranger.

Il y a bien sûr d'autres scénarios possibles à envisager, comme nous le verrons maintenant.

Le risque de récession

La montée des taux d'intérêt mondiaux, qui pourrait résulter de la réunification des devises allemandes ou d'un choc des prix du pétrole causé par l'instabilité politique qui persiste au Moyen-Orient, pourrait constituer l'une des causes possibles de déstabilisation au cours de l'année qui vient. Vu la forte demande qui existe actuellement au Japon et en Europe de l'Ouest et l'intégration des marchés financiers mondiaux, les banques centrales du Japon, des États-Unis et du Canada n'auraient pas le choix : elles devraient relever leurs taux d'intérêt afin d'enrayer toute nouvelle menace d'inflation internationale.

Tableau 2-2

Provenance et utilisation de l'épargne, Canada, 1975-1989[1]

	Secteur privé			Secteur public			Épargne étrangère nette[2]
	Épargne	Investissement	Solde	Épargne	Investissement	Solde	
	En pourcentage		En points de pourcentage	En pourcentage		En points de pourcentage	En pourcentage
1975	20,9	21,4	–0,5	1,2	3,7	–2,5	3,0
1976	21,2	21,7	–0,5	1,4	3,2	–1,8	2,3
1977	20,1	19,8	0,3	0,6	3,1	–2,5	2,2
1978	21,1	20,1	1,0	–0,2	3,0	–3,2	2,2
1979	22,3	22,2	0,1	0,7	2,7	–2,0	1,9
1980	22,9	20,7	2,2	–0,1	2,7	–2,8	0,6
1981	21,4	21,8	–0,4	1,1	2,6	–1,5	1,9
1982	22,4	16,1	6,3	–3,1	2,8	–5,9	–0,4
1983	23,0	15,6	7,4	–4,4	2,6	–7,0	–0,4
1984	23,9	17,6	6,3	–3,9	2,6	–6,5	–0,3
1985	23,6	17,5	6,1	–4,1	2,7	–6,8	0,7
1986	20,9	17,8	3,1	–2,9	2,5	–5,4	2,3
1987	20,5	18,6	1,8	–1,7	2,3	–4,0	2,2
1988	20,6	20,3	0,3	–0,6	2,3	–2,9	2,5
1989	20,7	20,8	–0,1	–1,0	2,4	–3,4	3,5

1 Les données sont exprimées en proportion du PIB.
2 Un chiffre positif indique une entrée d'épargne au Canada.
SOURCE Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° 13-001, diverses années.

Déjà à deux doigts d'un ralentissement économique en 1990, le Canada pourrait facilement basculer dans une véritable récession en 1991, surtout si le resserrement de la politique monétaire élargit une fois de plus l'écart entre les taux américains et les taux canadiens. Les secteurs sensibles au crédit au Canada – comme ceux des biens durables, des biens semi-durables, du logement, des machines et de l'équipement, de même que certaines activités de construction commerciale – faibliraient encore davantage. Le tableau 2-3 illustre l'impact d'un tel scénario. Le PIB réel reculerait d'un demi-point de pourcentage en 1991 et ferait grimper le taux de chômage à près de 9 % en 1992. Cette faiblesse du marché du travail aiderait à contenir tout ressac de l'inflation qui suivra l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services. L'inflation tomberait donc à environ 3 % en 1994, comparativement aux 4 % prévus dans le scénario de référence (graphique 2-9).

Cependant, les taux d'intérêt plus élevés alourdiraient le loyer de l'argent alors que des taux de croissance inférieurs affaibliraient l'assiette fiscale et que des taux de chômage supérieurs entraîneraient une augmentation des paiements de transfert. Ces facteurs feraient passer le déficit fédéral (en pourcentage du PIB) de 3,4 % en 1990 à 4,6 % en 1991. Le ratio entre la dette publique et le PIB s'accroîtrait aussi, car des déficits plus importants gonfleraient la dette accumulée. Ce serait donc la déroute du plan budgétaire du gouvernement.

La baisse des taux d'intérêt

Un autre scénario s'inspire de l'hypothèse selon laquelle la réduction du déficit deviendra l'objectif primordial des prochaines années et la lutte contre l'inflation viendra au deuxième rang parmi les priorités du gouvernement. Afin d'évaluer ce scénario, nous avons exécuté la simulation fondée sur les hypothèses des taux d'intérêt établis dans l'exposé budgétaire de février 1990 : baisse des taux d'intérêt à 8 % d'ici le quatrième trimestre de 1992 et du taux de change à 77,5 cents (US) d'ici 1995.

Les résultats, qui figurent au tableau 2-3, révèlent que la croissance économique sera plus forte que celle prévue au scénario de référence. Dans ces circonstances, on utiliserait l'épargne pour financer des investissements dans le secteur privé plutôt qu'une consommation excessive dans le secteur public. Le déficit fédéral disparaîtrait alors d'ici

Tableau 2-3

Autres scénarios, 1990-1995

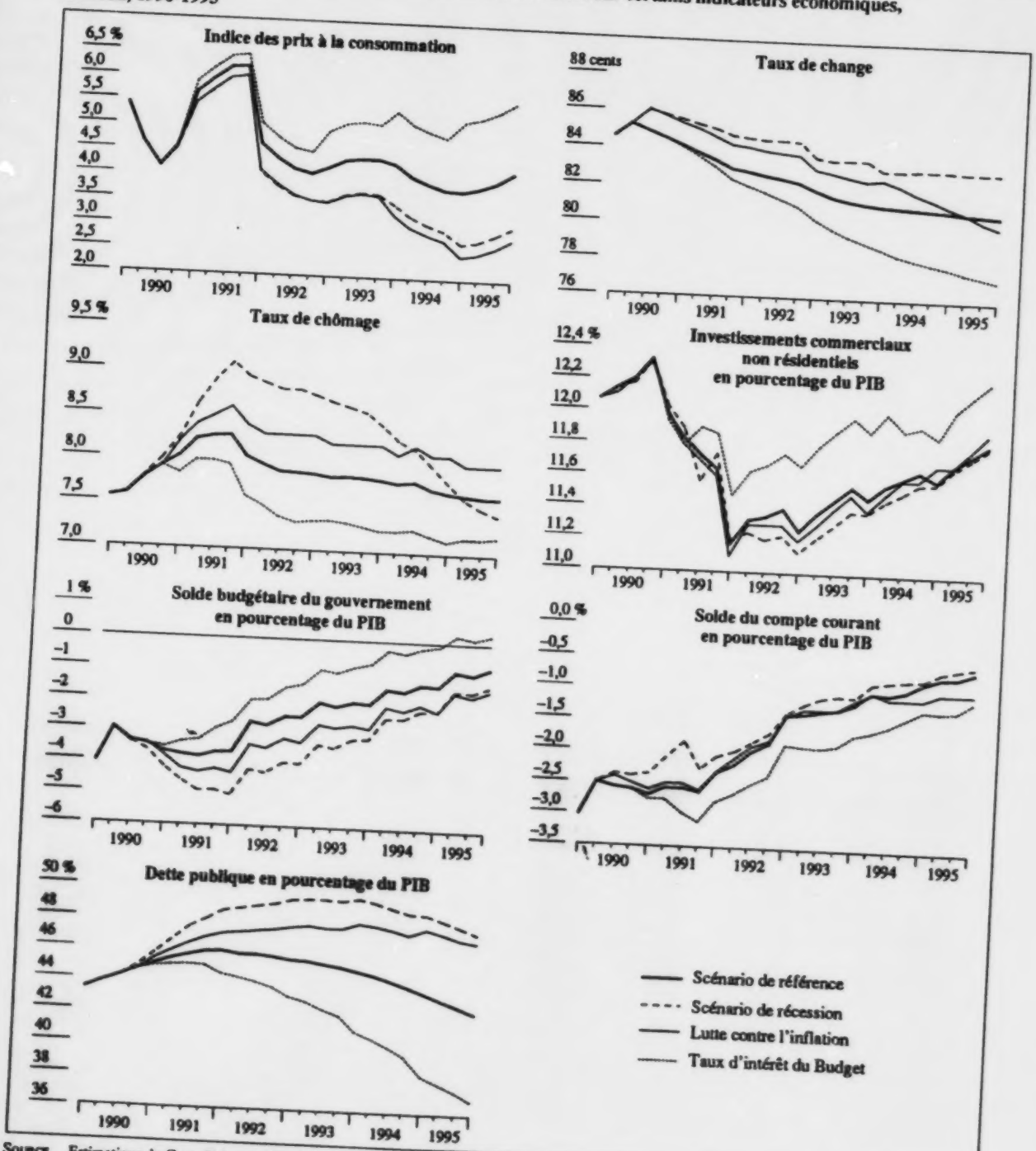
En pourcentage

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne, 1991-1995
Croissance :							
PIB réel							
Scénario de référence	1,6	1,3	4,0	3,4	3,2	3,1	3,0
Profonde récession	1,4	–0,6	3,5	4,4	4,5	4,1	3,2
Lutte contre l'inflation	1,5	0,4	3,8	3,6	3,4	3,2	2,9
Taux d'intérêt du Budget	1,6	1,9	4,7	3,4	3,3	2,8	3,2
Aucune restriction budgétaire	2,0	1,5	3,9	3,3	3,1	3,1	3,0
Indice des prix à la consommation							
Scénario de référence	4,7	6,0	4,3	4,3	4,0	4,0	4,5
Profonde récession	4,7	5,8	3,8	3,6	3,2	2,9	3,9
Lutte contre l'inflation	4,7	5,8	3,8	3,6	3,0	2,6	3,8
Taux d'intérêt du Budget	4,7	6,2	4,7	5,1	5,1	5,4	5,3
Aucune restriction budgétaire	4,7	6,2	4,6	4,6	4,4	4,4	4,8
Taux de chômage							
Scénario de référence	7,7	8,2	7,9	7,8	7,8	7,7	7,9
Profonde récession	7,7	8,7	8,9	8,7	8,2	7,6	8,4
Lutte contre l'inflation	7,7	8,4	8,3	8,2	8,2	8,0	8,2
Taux d'intérêt du Budget	7,7	7,9	7,4	7,3	7,2	7,2	7,4
Aucune restriction budgétaire	7,6	8,0	7,7	7,7	7,6	7,5	7,7
Taux d'intérêt des bons du Trésor à trois mois							
Scénario de référence	13,1	12,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,4
Profonde récession	13,5	13,6	12,2	11,2	10,5	10,0	11,5
Lutte contre l'inflation	13,1	13,0	11,2	10,5	9,9	9,7	10,9
Taux d'intérêt du Budget	13,1	10,4	8,8	8,2	8,5	9,3	9,0
Aucune restriction budgétaire	13,1	12,4	10,5	10,6	10,6	10,6	10,9
Proportion du PIB :							
Solde budgétaire fédéral							
Scénario de référence	–3,4	–3,7	–2,9	–2,2	–1,6	–1,0	–2,3
Profonde récession	–3,5	–4,6	–4,3	–3,5	–2,6	–1,7	–3,3
Lutte contre l'inflation	–3,4	–4,1	–3,6	–2,9	–2,3	–1,7	–2,9
Taux d'intérêt du Budget	–3,4	–3,3	–2,0	–1,1	–0,4	0,1	–1,3
Aucune restriction budgétaire	–4,7	–5,2	–4,6	–4,0	–3,6	–3,1	–4,1
Dette fédérale							
Scénario de référence	44,0	45,5	45,8	45,3	44,5	43,0	42,8
Profonde récession	44,1	46,9	48,8	49,4	49,1	48,0	48,4
Lutte contre l'inflation	44,0	46,1	47,2	47,6	47,6	47,3	47,2
Taux d'intérêt du Budget	44,0	45,0	44,1	42,6	40,4	37,7	41,9
Aucune restriction budgétaire	44,4	47,2	48,8	49,7	50,2	50,1	49,2
Solde du compte courant							
Scénario de référence	–2,7	–2,6	–2,1	–1,3	–1,0	–0,7	–1,5
Profonde récession	–2,6	–2,1	–1,9	–1,2	–0,9	–0,7	–1,4
Lutte contre l'inflation	–2,6	–2,5	–2,0	–1,3	–1,1	–1,0	–1,6
Taux d'intérêt du Budget	–2,7	–2,9	–2,6	–1,9	–1,6	–1,2	–2,0
Aucune restriction budgétaire	–2,8	–2,9	–2,4	–1,6	–1,4	–1,1	–1,9

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1990.

Graphique 2-9

Effet projeté du scénario de référence et de trois autres scénarios sur certains indicateurs économiques, Canada, 1990-1995



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

1995, le ratio entre la dette et le PIB reculerait sensiblement, et le ratio entre les investissements commerciaux et le PIB augmenterait d'environ un demi-point de pourcentage. Tous ces indicateurs tendraient à renforcer le potentiel de croissance future. Ces gains entraîneraient toutefois un compromis : le taux d'inflation s'établirait en moyenne à 5,3 % au cours de la période 1991-1995. Si les tendances actuelles des décisions en matière de détermination des salaires et des prix demeuraient inchangées, elles créeraient une conjoncture qui déclencherait une nouvelle série de restrictions monétaires au milieu des années 90. Cela ferait évoluer la croissance et l'emploi en dents de scie, phénomène qui aurait tendance à annuler les gains à court terme résultant de la baisse des taux d'intérêt.

La lutte contre l'inflation

Le scénario de la lutte contre l'inflation pose une question cruciale : dans quelle mesure la Banque du Canada peut-elle modifier les tendances actuelles des décisions en matière de détermination des salaires et des prix dans une économie de marché aussi fragmentée que celle du Canada ? Il est très coûteux de modifier cette prise de décisions par la stratégie traditionnelle qui consiste à resserrer le crédit et à ralentir l'économie, même si les objectifs de la Banque du Canada étaient clairement énoncés. Les prix et les salaires réagissent à une foule de signaux du marché; ils reflètent aussi le pouvoir sur le marché des intervenants qui finissent par s'entendre sur les prix ou les salaires. La Banque du Canada est donc forcée de recourir à un moyen qui a de nombreux effets secondaires sur l'emploi, la production et le déficit avant d'atteindre l'objectif fixé. Dans cette simulation, nous montrons comment les effets secondaires changeraient si les prix et les salaires étaient plus souples.

Nous avons déjà vu qu'une flambée des taux d'intérêt pourrait provoquer une récession brève et profonde qui finirait par ramener l'inflation aux environs de 3 % d'ici 1994. Il ne serait toutefois pas souhaitable de recourir à cette méthode de lutte contre l'inflation à cause du retard de réaction des prix et des salaires. C'est pourquoi nous montrons, dans la simulation sur la lutte contre l'inflation, l'impact d'un changement de comportement des agents économiques – changement en vertu duquel les prix et les salaires réagissent plus rapidement aux intentions manifestées par la banque centrale. Autrement dit, nous supposons que les anticipations inflationnistes seront prospectives – c'est-à-dire qu'on prévoit que la lutte contre l'inflation remportera un certain succès. La simulation comporte donc une période prolongée de taux d'intérêt plus élevés – plus élevés que dans le scénario de référence, mais pas assez pour provoquer une récession – ainsi que le changement du temps de réaction[5].

Il n'est pas étonnant que l'objectif d'un taux de 3 % d'inflation puisse être atteint à un coût moindre dans ce scénario que dans celui de la récession que nous avons analysé ci-dessus. Le sommet de la courbe du taux de chômage s'établit à 8,4 % au lieu de 8,9 %, et le ratio entre le déficit budgétaire fédéral et le PIB baisse de 4,6 % à 4,1 %. Enfin, même si les taux d'intérêt demeurent supérieurs d'un point de pourcentage à ceux du scénario de référence, les taux d'intérêt nominaux baissent, car la prime de risque-inflation qu'ils comportent est réduite d'environ un point de pourcentage.

Les rajustements que nous avons apportés sont plutôt arbitraires, mais les temps de réaction se situent dans la fourchette que prévoient normalement les économistes, qui comptent sur les changements des anticipations des agents économiques pour éviter les effets négatifs graves que pourraient causer des politiques restrictives. Le Conseil estime toutefois qu'il est peu probable que l'approche actuelle de la politique monétaire permette d'apporter de telles modifications de comportement sans provoquer une grave récession. Nous croyons que ces changements ne sont possibles que si l'on modifie les institutions clés qui influent sur les décisions relatives aux prix et aux salaires. Le Conseil présente ses propres idées à ce sujet au chapitre 4.

Les restrictions budgétaires

Les budgets d'avril 1989 et de février 1990 contenaient tous deux un certain nombre de mesures visant à réduire le déficit fédéral. On peut évaluer l'impact économique de ces restrictions budgétaires en comparant le scénario de référence (lequel inclut les deux budgets) aux chiffres de la ligne intitulée « aucune restriction budgétaire » du tableau 2-3. Ces chiffres ne comprennent pas les restrictions prévues aux budgets, mais tiennent compte de la TPS, qui influe directement sur le taux d'inflation.

Les gains provenant des restrictions budgétaires des deux dernières années s'expriment de deux façons. D'abord, la situation financière du gouvernement s'améliore. La dette en cours (le ratio de la dette au PIB) est réduite d'environ 7 points de pourcentage d'ici le milieu des années 90. Cette situation entraîne à son tour une réduction des coûts du service de la dette de 10 milliards de dollars d'ici 1995.

L'autre avantage est l'amélioration de la performance de l'économie. Comme l'articulation de la politique économique s'inspire davantage des restrictions budgétaires que

des restrictions monétaires, les taux d'intérêt diminuent d'environ un demi-point de pourcentage en 1991 par rapport à ce qu'ils auraient été autrement en 1991 et demeurent aussi bas jusqu'en 1995. La croissance réelle est moins forte durant les premières années, mais la moyenne demeure la même que celle du scénario de référence durant les cinq années. Le taux d'accroissement des prix ralentit, et le solde du compte courant s'améliore. Le seul résultat négatif est la hausse légère du taux de chômage : 7,9 % avec les restrictions et 7,7 % sans les restrictions.

Quelles conclusions pouvons-nous donc tirer de tous ces calculs ?

Premièrement, la situation financière est plus solide qu'elle ne l'était au début de 1989. Ce progrès se répercute de façon positive, à moyen terme, sur la performance de l'économie, car il permet une diminution des taux d'intérêt. Mais le progrès demeure limité. En effet, même avec la conjoncture économique favorable du scénario de référence, lequel inclut des taux d'intérêt relativement élevés, il faudra encore quatre ou cinq ans de forte croissance économique pour parvenir à un excédent budgétaire. Et il est clair, à la lumière du scénario de récession présenté antérieurement, que le budget demeure vulnérable à une récession et à des taux d'intérêt élevés. Par conséquent, le gouvernement n'a pas d'autre choix, au cours des prochaines années, que de concentrer ses efforts sur la réduction du déficit.

Deuxièmement, les compressions budgétaires des dernières années ont ajouté aux clivages de la société canadienne et ravivé dans beaucoup de provinces et chez beaucoup de groupes un sentiment d'aliénation. Même s'il faut poursuivre les coupures budgétaires, toute réduction draconienne des dépenses risque de sabrer dans des programmes – comme les transferts aux provinces et aux particuliers – de telle sorte qu'il serait beaucoup plus difficile de parvenir à un consensus au Canada. On ne doit pas effectuer de telles transformations sans procéder d'abord à une multitude d'analyses minutieuses et de consultations avec les parties en cause, y compris la population en général.

Troisièmement, l'État devra résister aux pressions constantes qui s'exerceront sur lui pour qu'il accroisse les dépenses au cours des prochaines années dans le but d'essayer d'atteindre de nombreux objectifs sociaux allant de l'assainissement de l'environnement à l'amélioration des infrastructures publiques. Il devra donc réduire constamment les dépenses courantes afin de trouver l'argent nécessaire pour répondre aux nouvelles priorités.

Bref, le Conseil reconnaît qu'il sera difficile de réduire davantage le déficit fédéral. Nous désirons cependant souligner la nécessité de mieux agencer les politiques monétaire et budgétaire et d'envisager de nouveaux arrangements institutionnels qui permettront de mieux coordonner les politiques budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces. Nous analysons au chapitre 4 les options qui permettraient d'apporter de tels changements institutionnels.

Tableau 2-4

Cibles et projections de performance

En pourcentage

	Cibles fixées dans le Vingt-sixième Exposé annuel	Projections du scénario de référence, 1992-1995[1]
Croissance :		
Productivité	1,5 à 2	1,3
Emploi	1,5 à 2	2,0
PIB réel	3 à 4	3,4
Taux de chômage	5 à 7 d'ici 1992	7,7[2]
Taux d'inflation	4 ou moins	4,2
Rapport du solde budgétaire fédéral au PIB	–1,5 ou moins d'ici 1993	–2,2[3]
Rapport des entrées nettes de capitaux au PIB	–2 ou moins	–1,3
Programmes sociaux	Conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux; accroître l'efficacité; dans la mesure du possible, combler les lacunes les plus flagrantes	
Développement régional	Croissance équilibrée, possibilités d'emploi et infrastructure sociale	

1 Les principales hypothèses du scénario de référence pour la période 1992-1995 sont les suivantes : taux d'intérêt réels de 5,9 %; écart de 2 % entre les taux d'intérêt canadiens et américains; et valeur moyenne de 81,5 cents (US) du dollar canadien.
2 Fin de la période.
3 1993.

Les cibles de performance

Dans ses récents exposés annuels, le Conseil a fixé, pour une période de cinq ans, des cibles de performance atteignables à condition que les Canadiens gèrent l'économie de façon à favoriser le bien-être de la génération actuelle et des générations futures. Le tableau 2-4 contient les cibles fixées dans le Vingt-sixième Exposé annuel, de même que les projections du scénario de référence de cette année, où une conjoncture internationale plus favorable et la modération de la politique monétaire limitent les répercussions négatives sur l'économie. Même ce scénario, le meilleur que l'on puisse espérer dans les circonstances actuelles, aboutit à des résultats qui sont loin d'atteindre les objectifs visés.

Le tableau de la situation n'est pas tout à fait noir dans le scénario de référence. La croissance de la productivité, de l'emploi et de la production atteint presque les niveaux visés pour la période 1992-1995 : les taux de croissance économique retourneront alors à un niveau plus normal. La performance n'atteindra toutefois pas les objectifs fixés par le Conseil à l'égard du taux de chômage (qui devrait atteindre, selon les projections, 7,7 % en 1995), du taux d'inflation (en moyenne de 4,2 % au cours de la période) et du déficit budgétaire fédéral (1 % du PIB en 1995).

Il est cependant inquiétant de constater qu'il se pourrait très bien que l'on ne puisse pas atteindre même cette performance relativement insatisfaisante. La conjoncture économique mondiale – montée des taux d'intérêt et incertitude des prix du pétrole conjuguées au risque de récession aux États-Unis – accroît la probabilité d'un grave recul de la croissance économique. Même lorsque nous essayons de projeter nos possibilités d'action au Canada, nous faisons face à un mur qui ne peut être franchi sans une modification des anticipations et des attitudes. Toute politique qui pourrait améliorer le rendement d'un indicateur – baisse des taux d'inflation, par exemple, – entraîne une détérioration immédiate d'un autre indicateur clé, comme le taux de chômage ou le déficit.

La conjoncture n'est tout simplement pas propice à l'atteinte de toutes les cibles de performance fixées par le Conseil. Les solutions techniques habituelles ne pourront donc dénouer l'écheveau de difficultés auquel le Canada fera face au cours des années 90. De nouvelles stratégies s'imposent. Il faudra forger de nouveaux liens institutionnels. Le Conseil croit que le Canada doit modifier sa politique économique afin de trouver de nouvelles solutions à d'anciens problèmes.

Le gouvernement fédéral n'aura pas le choix : il devra concentrer ses efforts sur la réduction du déficit au cours des cinq prochaines années, tandis que la Banque du Canada devra concentrer les siens sur la lutte contre l'inflation. Ni la politique budgétaire ni la politique monétaire ne peuvent être efficaces en gestion macroéconomique si les marchés du travail se resserrent de façon systématique longtemps avant que l'on puisse corriger les déséquilibres que sont les déficits, l'inflation ou le chômage. Ce resserrement prématuré des marchés du travail est lié aux écarts importants de structure économique entre les régions du Canada – question que nous étudions au chapitre suivant.

3 Le chômage et l'adaptation

Introduction

Aucun pays ne peut échapper à l'effet de la transformation de l'économie mondiale sur sa structure de l'emploi, car de nouveaux marchés et de nouvelles sources de concurrence ne cessent de se créer. Comme nous l'avons montré au chapitre 1, l'évolution du commerce international a modifié en profondeur la structure économique du Canada au cours des années 80. Ces changements se sont traduits par un réaménagement de l'emploi sur le marché du travail, les industries du secteur primaire et certaines industries du secteur manufacturier accusant un recul marqué alors que certaines branches d'activité du secteur tertiaire connaissaient une croissance sensible.

Les fluctuations de la composition des importations et des exportations, des préférences des consommateurs et des techniques de production ne peuvent manquer de se répercuter un jour ou l'autre sur la situation de l'emploi au Canada. Par conséquent, les industries vieillissantes ou non concurrentielles procèdent à de nombreux licenciements, tandis que les secteurs dynamiques qui s'adaptent aux nouvelles réalités internationales et nationales créent des emplois. La nature même des emplois évolue avec l'introduction des nouveaux procédés de production, et les salaires varient en fonction de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. En d'autres mots, la capacité d'adaptation d'une économie se mesure à l'aune du fonctionnement de son marché du travail.

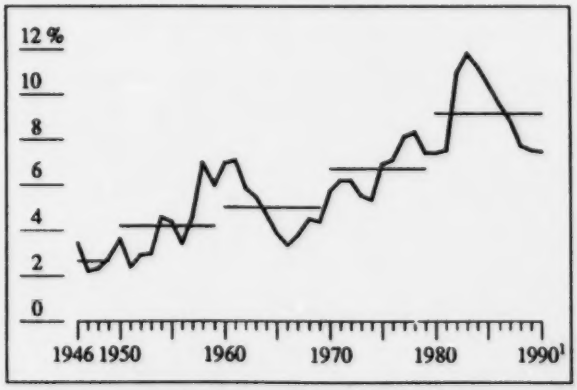
Lorsque le marché du travail fonctionne avec efficacité, les travailleurs peuvent changer d'emploi selon leurs préférences personnelles et l'évolution des besoins des employeurs sans causer ni subir de perturbations coûteuses. Ainsi, le bon fonctionnement du marché du travail permet non seulement d'accélérer le rythme des changements structurels dans l'économie, mais il favorise également la croissance économique et atténue les difficultés liées aux changements d'emplois. Par contraste, un marché du travail caractérisé par le manque de souplesse, la résistance au changement et la rigidité des institutions entrave la croissance et impose aux particuliers comme aux régions de réelles difficultés. Des taux de chômage élevés, des périodes de chômage prolongées, des poches de sous-emploi chronique sont symptomatiques d'une économie qui s'adapte difficilement à une nouvelle conjoncture économique.

À en juger d'après l'augmentation persistante et tendancielle du chômage depuis les années 40 (graphique 3-1), malgré la multitude d'emplois créés, le Canada n'arrive pas à s'adapter efficacement à l'évolution des conditions du marché. Le taux de chômage, qui s'établissait à 4 % en moyenne au cours des années 50, est passé à 6,7 % pendant les années 70 et a atteint 9,3 % dans les années 80, même s'il s'est chiffré à moins de 8 % en moyenne au cours des deux dernières années. Il s'agit donc maintenant de savoir si la turbulence des marchés mondiaux entraînera une autre hausse du taux de chômage moyen à long terme ou si les Canadiens pourront s'adapter aux nouvelles réalités des années 90.

Par le passé, c'est la difficulté de réaliser le plein emploi tout en maîtrisant l'inflation qui a empêché les gouvernements canadiens d'adopter des mesures plus vigoureuses pour lutter contre la montée du chômage. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, l'économie canadienne traverse actuellement une autre période où le gouvernement fédéral s'estime obligé de juguler les pressions inflationnistes en recourant à une politique monétaire restrictive, ce qui mènera,

Graphique 3-1

Taux de chômage national, Canada, 1946-1990



1 Moyenne des données désaisonnalisées de janvier à juin.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

faute de modification des anticipations, à l'accroissement du chômage.

Dans le présent chapitre, après avoir examiné de près la capacité d'adaptation du Canada en prenant le marché du travail comme point de référence, nous chercherons à tirer des leçons de l'expérience des pays qui ont réussi à maintenir leur taux de chômage à un faible niveau au cours des années 80. Par quels moyens ont-ils pu obtenir des niveaux d'emploi élevés tout en maîtrisant l'inflation ?

La rigidité du marché du travail

À l'heure actuelle, l'économie canadienne présente un certain nombre de symptômes qui révèlent la lenteur de son adaptation. En juin 1990, plus d'un million de Canadiens, soit 7,5 % de la population active, n'arrivaient pas à trouver du travail. Le taux le plus faible enregistré ces dernières années s'est chiffré à 7,2 % (au cours des premiers mois de 1990), mais celui-ci s'accompagnait de pressions inflationnistes qui se manifestent depuis plus d'un an. Ceux qui croient que le chômage ne constitue pas un grave problème ne se rendent pas compte qu'il s'agit en fait d'une importante cause d'appauvrissement collectif. Chaque travailleur inactif entraîne un coût direct sous forme de perte de production et un coût indirect sous forme de prestations de bien-être social plus élevées et d'affaiblissement de la solidarité sociale.

Les disparités régionales

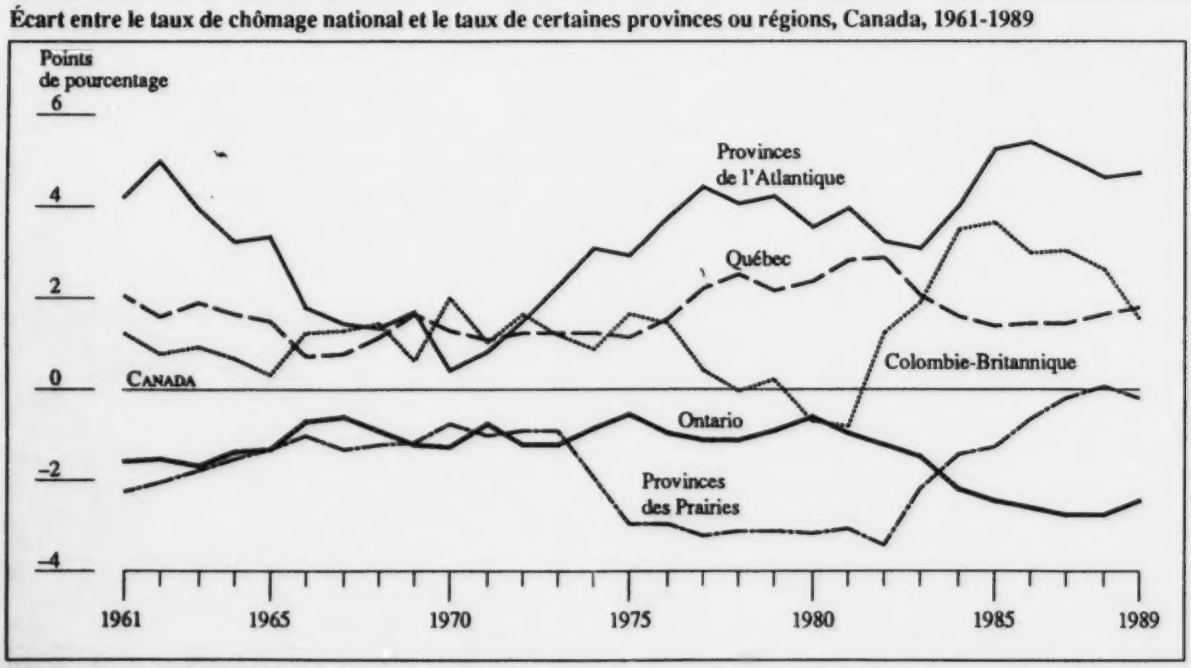
Les signes d'inadaptation sont encore plus évidents lorsqu'on examine la situation du point de vue régional. Il existe d'importantes disparités entre les régions du Canada au plan des possibilités d'emploi (graphique 3-2). Alors que le taux de chômage s'établissait en moyenne à 5,5 % en Ontario pendant le premier semestre de 1990, il atteignait 8,8 % dans le reste du Canada. L'écart entre le taux de chômage des régions comptant le plus de chômeurs et celui des régions où il y en a le moins est non seulement sensible (environ 7 points de pourcentage pendant le premier semestre de 1990), mais il n'a pas diminué au cours des 15 dernières années. Il ne s'agit donc pas d'une difficulté temporaire, mais d'un problème chronique dont les causes sont profondes.

La structure économique

Les provinces canadiennes ont chacune une structure économique distincte, qui tient à leur composition des activités

Graphique 3-2

Écart entre le taux de chômage national et le taux de certaines provinces ou régions, Canada, 1961-1989



SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

économiques et à leur démographie. Au Canada, une partie de l'écart des taux de chômage entre les régions peut s'expliquer par les différences structurelles – par exemple, la concentration d'industries saisonnières ou de personnes peu scolarisées dans une province. Mais une partie de l'écart peut aussi s'expliquer par les conditions du marché local et des facteurs liés aux politiques, comme la façon dont les règlements régissant le salaire minimum, l'assistance sociale et l'assurance-chômage influent sur l'incitation au travail. Les travaux réalisés par le Conseil économique du Canada depuis un an jettent une lumière nouvelle sur l'effet important de la structure économique sur les écarts des taux de chômage entre les régions[1]. Ces travaux font également ressortir la mesure dans laquelle les provinces ont réussi à s'adapter à l'évolution de l'économie mondiale. Par exemple, entre 1981 et 1986, le chômage structurel a diminué au Québec par suite du renouveau économique amorcé pendant la décennie, tandis qu'en Colombie-Britannique il a enregistré une hausse pendant la période correspondante, parce que cette province n'avait pas encore réussi à s'adapter complètement aux fluctuations marquées du cours des produits de base et à la récession du début des années 80. L'analyse ne porte que sur la période se terminant en 1986, dernière année pour laquelle des données du recensement sont disponibles. Néanmoins, la situation du début des années 80 est révélatrice de la capacité d'adaptation des économies provinciales.

Le graphique 3-3 montre dans quelle mesure la structure économique de chacune des provinces (sauf l'Île-du-Prince-Édouard, pour laquelle des données ne sont pas disponibles) détermine les écarts entre leur taux de chômage et celui de l'Ontario. L'Ontario a servi de point de référence parce que cette province compte le plus d'habitants et que c'est en raison de la surchauffe de son économie, à la fin des années 80, que la Banque du Canada a adopté une politique monétaire restrictive.

Le Québec était en pleine mutation pendant les années 70. Aux prises avec des industries en déclin, dont le textile, le vêtement et le raffinage de produits pétroliers, qui n'avaient pu suivre l'évolution des marchés mondiaux, cette province a assisté à l'exode de sièges sociaux, d'entreprises et de beaucoup de ses citoyens anglophones qui trouvaient inacceptables les visées politiques du gouvernement élu en 1976. Comme en témoigne le graphique, l'écart entre l'Ontario et le Québec s'est creusé entre 1971 et 1981. Les différences structurelles expliquent environ la moitié de l'écart observé en 1981, mais seulement 33 % en 1986. Le graphique confirme indirectement le renouveau economique qui s'est produit au Québec au cours des années 80; en effet, les Québécois ont transformé d'anciennes industries et ont créé des entreprises compétitives sur les marchés mondiaux. Mais le graphique fait aussi ressortir la détérioration relative des conditions du marché local et les facteurs liés aux politiques qui ont contribué à faire en sorte que le Québec affiche un taux de chômage supérieur à celui de l'Ontario.

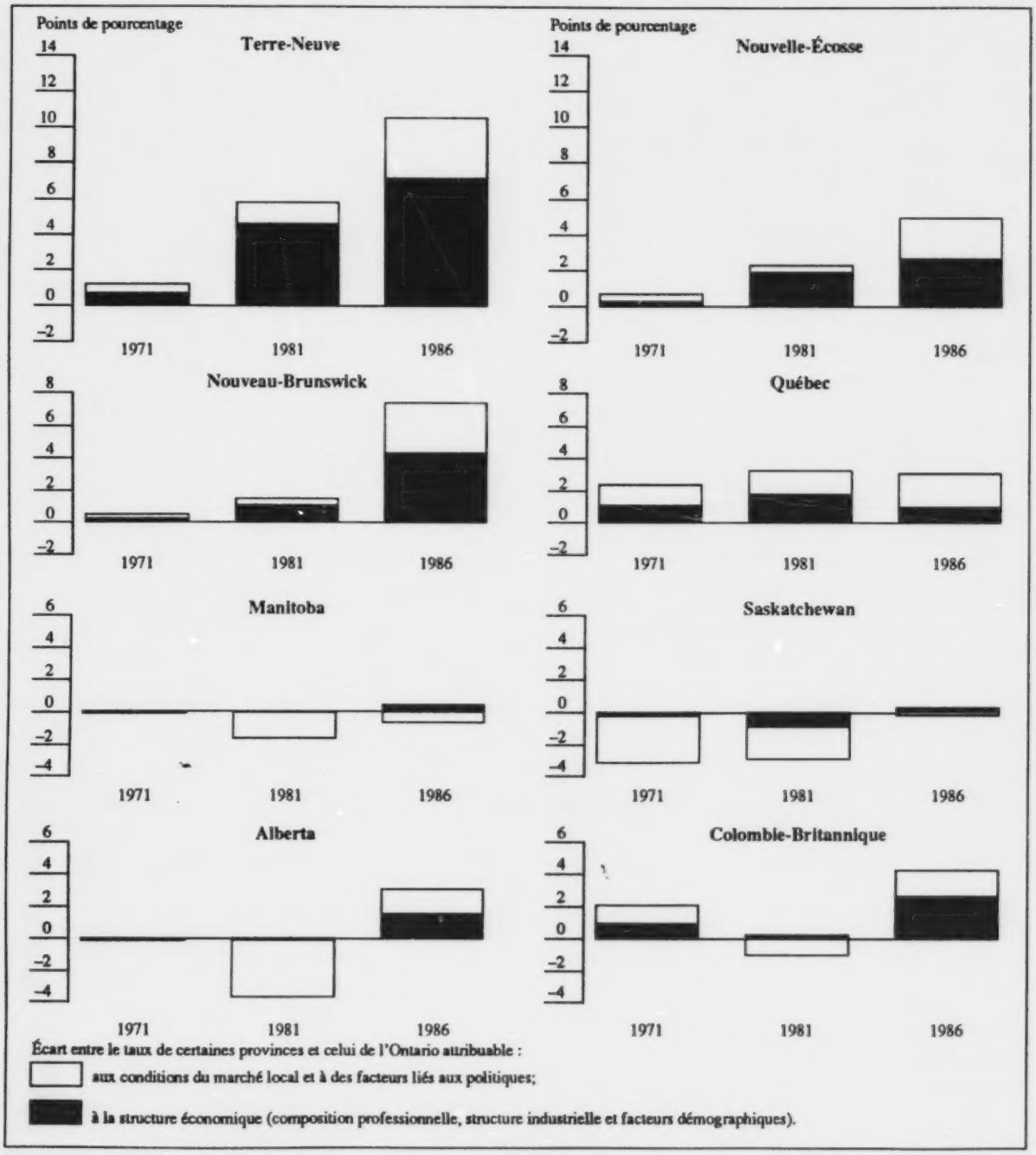
La capacité de s'adapter aux changements structurels des années 80 n'est pas aussi évidente dans d'autres provinces. La Colombie-Britannique a été durement éprouvée par l'effondrement des marchés des produits de base, qui a entraîné la fermeture de mines et de scieries et la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers. Le graphique montre que l'écart entre le taux de chômage de la Colombie-Britannique et celui de l'Ontario, à peu près nul en 1981, était devenu considérable en 1986 et résultait pour moitié de causes structurelles. On peut en conclure que les travailleurs ne s'étaient pas encore adaptés à la modernisation des industries et des professions traditionnelles en Colombie-Britannique.

En Saskatchewan, plus de la moitié environ de l'écart entre le taux de chômage enregistré par la province en 1981 et celui de l'Ontario était imputable à la structure économique. Mais nous pouvons supposer que la situation s'est détériorée encore davantage pendant la seconde partie de la décennie 80; en effet, la Saskatchewan (et, dans une moindre mesure, l'Alberta et le Manitoba) a alors été victime des effets combinés de la sécheresse, des taux d'intérêt élevés et de la chute des cours mondiaux des céréales attribuable à la guerre commerciale que se sont livrée les pays européens et les États-Unis. Les agriculteurs ont été particulièrement touchés par cet effondrement des prix parce qu'ils avaient contracté une dette à long terme de 9 milliards de dollars entre 1973 et 1985, dans l'euphorie d'une période où les prix élevés laissaient présager des revenus prometteurs. Bon nombre de ces agriculteurs endettés auraient pu faire face à la situation si les taux d'intérêt étaient restés aux niveaux qui avaient cours à la fin des années 70 et même au milieu des années 80. Or, par suite de la politique monétaire restrictive adoptée en 1988 pour juguler les pressions inflationnistes qui s'exerçaient dans le centre du Canada, la flambée des frais d'intérêt a mis en péril des exploitations agricoles par ailleurs rentables, et l'appréciation du dollar canadien a eu pour effet de réduire les revenus des producteurs canadiens.

L'effondrement des revenus agricoles a entraîné beaucoup trop de difficultés pour que les programmes existants d'assurance et de stabilisation des revenus permettent de les surmonter. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a consenti un certain nombre de versements spéciaux aux céréaliculteurs pour les aider à traverser cette période de faiblesse des prix et de taux d'intérêt élevés. En 1987, selon une analyse approfondie de la céréaliculture des Prairies

Graphique 3-3

Écart entre le taux de chômage de certaines provinces et celui de l'Ontario[1], Canada, 1971, 1981 et 1986



1 La hauteur du rectangle révèle l'écart entre le taux de chômage de la province concernée et celui de l'Ontario. La méthodologie qui a servi à produire les estimations est exposée sommairement à l'appendice E.

SOURCE Andrew Burns, « Unemployment disparity: An analysis of the role of economic structure », document de travail (à paraître), Conseil économique du Canada.

effectuée par la Conseil, le montant de l'aide fédérale a atteint 36 000 $ par exploitation agricole en Saskatchewan, et d'autres fonds spéciaux ont été versés par la suite. On estime que cette aide s'est élevée, en moyenne, à 31 000 $ par exploitation l'an dernier[2].

Dans son rapport de synthèse intitulé *Maîtriser les risques*, le Conseil a fait remarquer que les programmes d'aide spéciaux risquaient de ne pas donner les résultats escomptés à moyen terme. S'ils reposent, par exemple, sur la superficie ensemencée ou la production de certaines cultures, ils laissent croire aux agriculteurs des Prairies « qu'ils doivent persévérer dans la production de céréales traditionnelles d'exportation au lieu de diversifier leurs cultures, de se livrer à l'élevage ou d'abandonner le secteur[3] ». Bref, ces programmes entravent l'adaptation aux réalités du marché.

À Terre-Neuve, l'écart entre le taux de chômage enregistré en 1986 par la province et celui de l'Ontario était attribuable pour les deux tiers environ à la structure économique, et il s'est creusé considérablement depuis 1971, passant de 1 à 10 points de pourcentage pendant cette période. Cette détérioration est imputable en grande partie à la composition des activités économiques et des professions de la population active ainsi qu'à son niveau d'instruction et à sa structure par âge.

Plus récemment, la raréfaction de la morue dans l'Atlantique Nord a eu des effets catastrophiques sur l'industrie de la pêche à Terre-Neuve (et, dans une certaine mesure, en Nouvelle-Écosse). Le programme d'aide du gouvernement fédéral, dans le cadre duquel près de 600 millions de dollars seront versés sur cinq ans, servira en grande partie à améliorer la gestion de cette ressource. Dans l'intervalle, les collectivités admissibles à des subventions veulent s'en prévaloir pour réaliser leur objectif primordial, soit la réouverture de l'usine locale de transformation du poisson.

Ces usines ne seront rentables que si les stocks de poisson sont reconstitués, et il ne sera possible d'y parvenir qu'à la condition de réduire considérablement les prises autorisées durant une certaine période. Même dans cette éventualité, il semble improbable que la pêche puisse jamais rapporter assez pour assurer un revenu suffisant à tous ceux qui souhaitent travailler dans ce secteur. Pour 1990, le gouvernement fédéral a fixé les prises autorisées à des niveaux supérieurs à ceux recommandés par les scientifiques et par un groupe d'étude indépendant[4], ce qui risque de ralentir la reconstitution des stocks tout en retenant les collectivités touchées de faire face à la nécessité d'établir une nouvelle base économique en vue de remplacer ou de soutenir l'industrie de la pêche. Il est donc possible que de nombreux Terre-neuviens se retrouvent au chômage et tributaires des programmes de soutien du revenu au cours des années 90.

Comme en témoignent les exemples de Terre-Neuve et de la Saskatchewan, les politiques sectorielles vont souvent à l'encontre de l'objectif national qui consiste à trouver des débouchés pour les nouveaux types de production et d'emploi. Dans un autre rapport de synthèse[5], le Conseil a signalé d'autres cas de programmes gouvernementaux d'aide à l'adaptation qui se sont révélés inefficaces dans les secteurs de la construction navale, des textiles et des pâtes et papiers.

Les politiques sectorielles dont l'objectif est de préserver un mode de vie risquent d'entraver l'adaptation. Le Conseil ne s'oppose pas pour autant aux politiques qui contribuent à répartir les risques lorsqu'une industrie ou une région est aux prises avec des difficultés. Bien au contraire, nous sommes d'avis que les programmes d'aide à l'adaptation doivent être conçus de manière à aider les gens à prendre des décisions propres à favoriser la diversification des risques ou le déplacement vers une branche d'activité ou une localité offrant des emplois. Dans ce contexte, nous mentionnons qu'un groupe de travail auquel le ministre fédéral de l'Agriculture (fort de l'appui de ses homologues provinciaux) avait confié la tâche d'améliorer les mécanismes de protection des agriculteurs canadiens a formulé récemment des recommandations en matière de stabilisation du revenu qui correspondaient aux solutions préconisées par le Conseil dans *Maîtriser les risques*.

Il ne fait aucun doute que les disparités régionales marquées qui caractérisent la structure économique du Canada compliquent l'administration du pays. Les politiques d'application nationale, comme la politique monétaire, peuvent avoir des effets dévastateurs sur une région ou un secteur donné, accentuant ainsi le problème de l'adaptation. De même, les politiques de portée provinciale ou sectorielle peuvent entraver l'adaptation. Lorsqu'elles visent trop étroitement à « préserver un mode de vie », elles créent une dépendance et un recours constant aux paiements de transfert.

L'inadéquation sur le marché du travail

Lorsqu'une industrie est en perte de vitesse et que l'emploi s'y raréfie, les travailleurs touchés devraient, pour peu que le marché du travail soit efficace, pouvoir trouver un autre emploi dans la même entreprise, dans une autre entreprise ou dans une autre branche d'activité. Or, il est évident que cela ne se fait pas aussi rapidement, ni aussi

facilement qu'on pourrait le souhaiter : chaque travailleur possède en effet des compétences particulières et, dans un pays aussi vaste que le Canada, les employeurs éventuels sont parfois fort éloignés. Dans une économie en pleine mutation, il faut donc s'attendre à ce que certaines personnes éprouvent de la difficulté à trouver un autre emploi. Plusieurs études et rapports du Conseil ont fait ressortir que cette inadéquation entre les compétences des travailleurs et les besoins des employeurs est l'une des causes des taux de chômage élevés au Canada[6].

Après avoir analysé les données d'une enquête de Statistique Canada portant sur l'emploi et le chômage d'un échantillon de travailleurs au cours d'une période de 12 mois, des chercheurs du Conseil ont constaté que la majorité des travailleurs réussissent à éviter le chômage ou à rester peu de temps chômeurs. En effet, parmi les personnes interrogées en 1986 qui avaient réussi à trouver du travail, le tiers environ étaient passées directement d'un emploi à un autre sans connaître le chômage, et 30 % avaient trouvé un nouvel emploi en moins de quatre semaines. Au total, 64 % des personnes qui ont changé d'emploi en 1986 ont très peu fait varier la situation de l'emploi. Ces travailleurs présentaient pour la plupart les caractéristiques suivantes :

- ils avaient quitté leur emploi de leur plein gré (c'est-à-dire, sans être licenciés);
- ils vivaient en Ontario (le Québec venant immédiatement après comme lieu de résidence);
- il s'agissait d'hommes dont l'âge variait de 25 à 44 ans; et
- ils avaient changé d'emploi tout en restant dans la même industrie.

À l'inverse, les personnes qui avaient éprouvé le plus de difficulté à retrouver un emploi répondaient le plus souvent à la description suivante :

- elles avaient été licenciées;
- elles vivaient dans les provinces de l'Ouest ou de l'Atlantique;
- elles avaient plus de 45 ans;
- il s'agissait de femmes; et
- elles étaient passées à une nouvelle industrie ou à un nouveau secteur d'activité.

D'autres études ont montré que ceux qui éprouvent le plus de difficultés – c'est-à-dire ceux qui restent en chômage pendant plus de six mois – appartiennent à un groupe relativement restreint constituant 6 % de la population active[7]. En 1986, ce groupe comptait 29 % des chômeurs, et 60 % du temps passé en chômage au cours de l'année leur était attribuable.

On constate donc, dans la perspective de la politique économique, que les marchés du travail fonctionnent très efficacement dans les régions du Canada où la structure économique est diversifiée, bien que les travailleurs âgés et les travailleurs licenciés puissent connaître des problèmes particuliers. Dans son rapport de synthèse intitulé *L'emploi au futur*, le Conseil a formulé un certain nombre de recommandations pour aider ces travailleurs à trouver un nouvel emploi; il a notamment préconisé un préavis de licenciement (la période du préavis devant varier en fonction du nombre de travailleurs licenciés), l'obligation de créer des comités mixtes d'adaptation et l'accroissement des sommes consacrées à la formation.

Le dysfonctionnement du marché du travail semble être le plus accentué dans les régions rurales tributaires des ressources naturelles; comme les possibilités d'emploi y sont limitées, il est plus difficile de faire concorder les compétences des chômeurs et les besoins des employeurs. De fait, le déséquilibre entre l'offre et la demande est intimement lié au problème de la structure économique, à la difficulté qu'éprouvent certains Canadiens à s'adapter aux nouvelles possibilités du marché ou au fait qu'ils hésitent à se rendre dans les endroits où il est plus facile de trouver un emploi.

La persistance du chômage

Autre symptôme d'une économie qui s'adapte lentement, la persistance du chômage devant les chocs externes (c'est-à-dire la période qui s'écoule avant qu'il revienne à son niveau antérieur) n'a jamais été plus manifeste que durant les années 80. La seule autre occasion où ce phénomène s'est produit avec autant de rigueur a été la récession de 1958. En 1958 tout comme en 1982, le taux de chômage a monté d'environ 4 points de pourcentage et n'est revenu à son niveau antérieur qu'après plus de six années de croissance économique soutenue. D'après l'analyse du Conseil, la persistance du chômage tout au long des années 80 s'explique dans une large mesure par le fait qu'il faut plus de temps qu'auparavant aux travailleurs en chômage pour trouver un emploi.

Le taux de chômage que publient chaque mois les journaux est un instantané qui ne reflète que la situation exis-

tant sur le marché du travail à un moment précis. Au cours d'une année donnée, le chômage frappe beaucoup plus de personnes que ne le révèle le taux de chômage mensuel. En 1986, par exemple, le taux de chômage s'est établi en moyenne à 9,5 %, mais 20,6 % de la population active a passé un certain temps en chômage cette année-là. L'écart entre les deux pourcentages s'explique, évidemment, par le fait que, dans la plupart des cas, la durée du chômage est assez brève (moins de trois mois).

De 1978 à 1980, environ 22 % de la population active a connu le chômage chaque année. En 1982, ce pourcentage a grimpé à 28 %, et il est resté élevé jusqu'en 1986, année où il est retombé à 20 % environ. Même si le pourcentage de la population active qui a été en chômage au cours d'une année donnée est revenu au niveau enregistré avant la récession, tel n'a pas été le cas de la durée moyenne de la période de chômage pendant l'année. Le graphique 3-4 indique le rôle de la fréquence et de la durée du chômage dans la hausse qui s'est produite depuis 1980. Pour l'ensemble du Canada, par suite de la reprise de l'économie, la fréquence a diminué, revenant même à partir de 1988 au niveau antérieur à la récession. Par contre, la durée est demeurée un facteur important, ce qui explique dans une large mesure la persistance des taux de chômage élevés après la récession.

À l'échelle régionale, les faits sont encore plus révélateurs, comme le montre également le graphique 3-4. La fréquence et la durée du chômage ont augmenté de façon spectaculaire dans toutes les provinces durant la récession de 1981-1982. Avec l'amorce de la reprise, cependant, des tendances régionales distinctes sont apparues. En règle générale, la fréquence du chômage commence à diminuer après s'être maintenue un an ou deux à un niveau élevé. À la fin de 1989, l'accroissement de la fréquence avait un effet beaucoup moindre sur les taux de chômage régionaux, surtout en Ontario et au Québec, où il n'avait plus d'effet, ou avait un effet négatif. Par ailleurs, dans toutes les provinces où le chômage demeurait plus élevé en 1989 qu'en 1980, soit les provinces de l'Atlantique et les quatre provinces de l'Ouest, l'effet de la durée est resté fortement positif. Les taux de chômage provinciaux n'ont régressé que lentement ou sont restés stables parce que la durée des périodes de chômage, en particulier dans les provinces de l'Ouest, a augmenté.

La persistance des taux de chômage, les profondes disparités régionales et la hausse constante et prolongée des taux de chômage sont les manifestations des difficultés d'adaptation de certaines régions ou de certains groupes aux nouvelles réalités économiques. La politique économique, qui vise à l'heure actuelle à maîtriser les pressions inflationnistes, suscite d'autant plus d'inquiétude qu'elle risque d'exacerber les rigidités dont il est fait état plus haut. Faute d'autres moyens économiques pour endiguer l'inflation, les pouvoirs publics sont forcés de recourir à des mesures plus draconiennes (c'est-à-dire des taux d'intérêt encore plus élevés et une appréciation du dollar canadien) pour empêcher la flambée des prix et des salaires.

Des taux d'intérêt élevés ajoutent aux difficultés qu'éprouvent les régions où le chômage est élevé. Ce sont particulièrement les petites entreprises qui souffrent de ces pressions, car elles disposent de moyens limités pour en atténuer les effets. La surévaluation du dollar mine la compétitivité des industries fortement tributaires de l'exportation des ressources naturelles, notamment de celles dont les prix sont libellés en dollars américains sur les marchés mondiaux. Par conséquent, les tentatives faites périodiquement pour combattre l'inflation à court terme tendent à entraver la restructuration nécessaire pour assurer le développement à long terme des régions, non seulement en réduisant la capacité de modernisation des entreprises existantes, mais aussi en décourageant la mise sur pied de nouvelles entreprises créatrices d'emplois. De toute évidence, les Canadiens doivent trouver un moyen de lutte contre l'inflation qui soit compatible avec l'augmentation de la capacité d'adaptation de leur économie.

Les remèdes

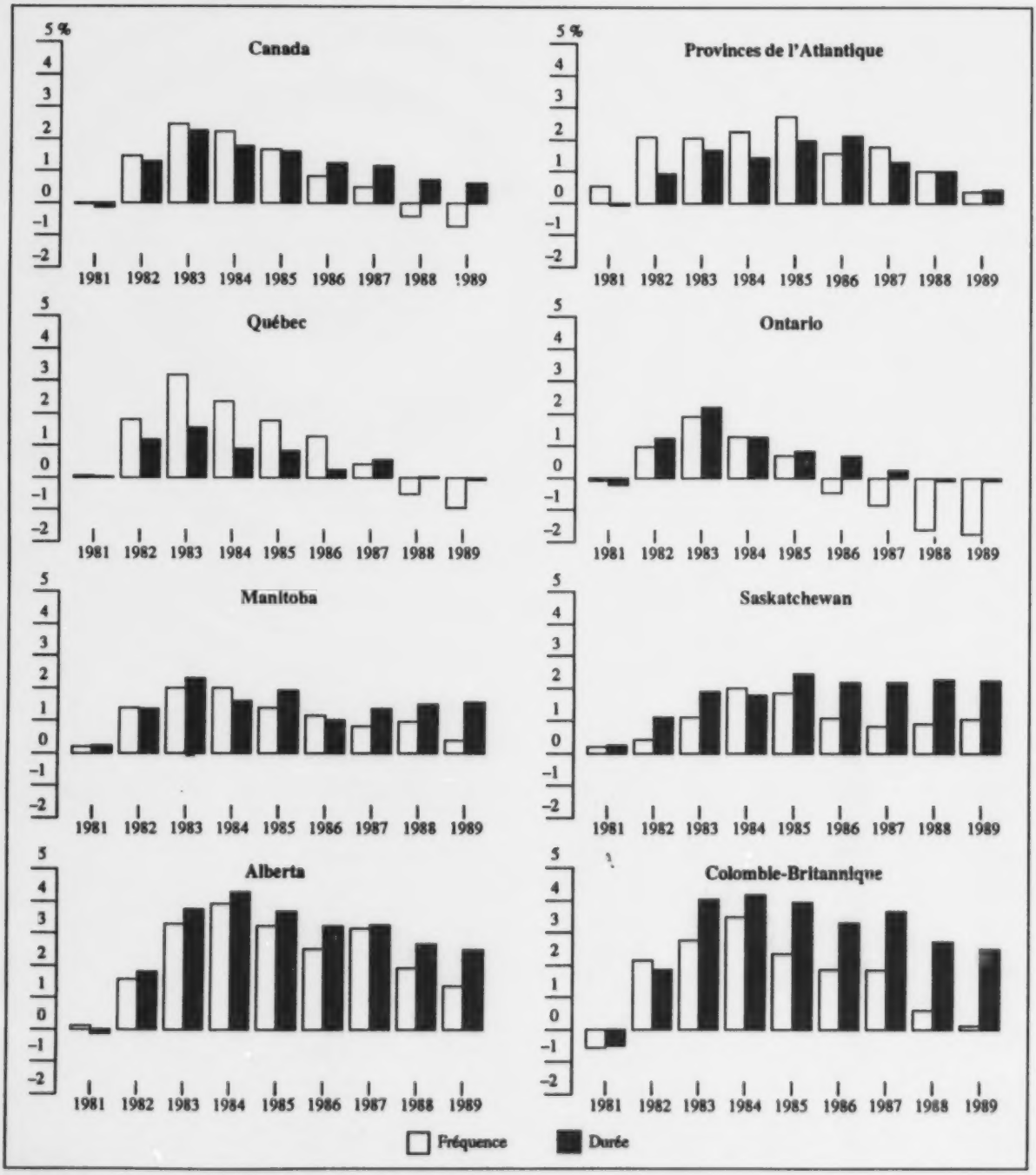
À la lumière de l'expérience qu'a connue le Canada au cours des années 80, on pourrait être tenté de conclure que seule une grave récession, suivie d'une période de restriction monétaire prolongée, permet de réduire ou de juguler l'inflation, bien que ce remède ait des effets néfastes prononcés sur le marché du travail et sur les économies régionales. Pourtant certains pays – l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Japon, en particulier – réussissent depuis plus de 20 ans à contrer l'inflation sans créer de chômage. Ces pays semblent réussir à procéder aux adaptations nécessaires et, en général, à afficher une bonne performance économique sans provoquer de bouleversements majeurs sur leur marché du travail. Aussi il serait peut-être utile de tirer certaines leçons de l'expérience de ces pays en comparant l'approche qu'ils ont adoptée pour parvenir au plein emploi et l'expérience du Canada afin de déterminer s'il serait possible d'améliorer notre stratégie de lutte contre le chômage et l'inflation.

L'expérience de certains pays

Le graphique 3-5 permet de comparer la performance enregistrée par les principaux pays de l'OCDE au chapitre

Graphique 3-4

Rôle de la fréquence et de la durée du chômage dans la variation du taux de chômage national et du taux de certaines provinces ou régions[1], Canada, 1981-1989

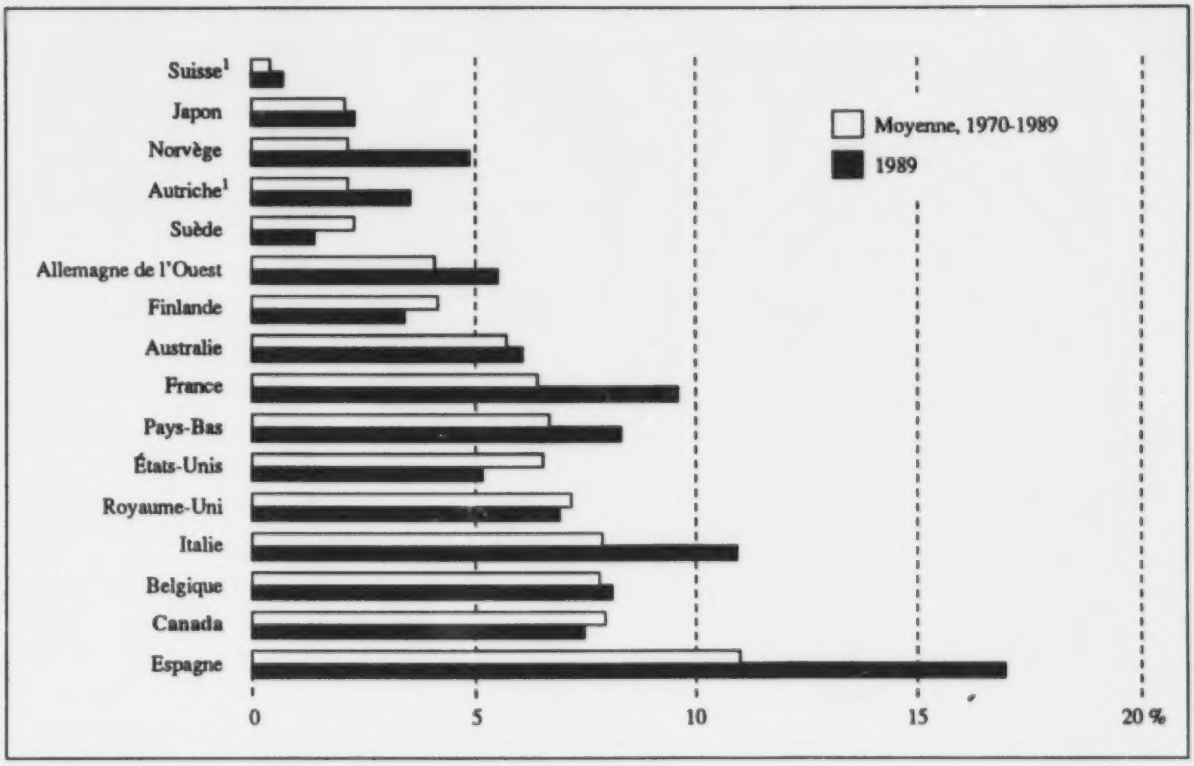


1 Exprimé en variation du taux de chômage par rapport au niveau de 1980.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Graphique 3-5

Taux standardisés de chômage, certains pays développés, 1970-1989



1 Taux non standardisés.
SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juin 1990.

du chômage de 1970 à 1989. Parmi les pays pour lesquels l'OCDE publie des taux standardisés de chômage, la Norvège, la Suède et le Japon se démarquent nettement du groupe, étant parvenu à maintenir leurs taux en-deçà de 4 % pendant la plus grande partie de la période observée[8]. L'Allemagne de l'Ouest affichait aussi un taux de chômage remarquablement faible avant la récession de 1981-1982, mais depuis elle a grossi les rangs des pays à fort taux de chômage. Bien que les taux standardisés de chômage de la Suisse et de l'Autriche pour l'ensemble de la période ne soient pas disponibles, ces pays ont également réussi à maintenir des taux de chômage peu élevés.

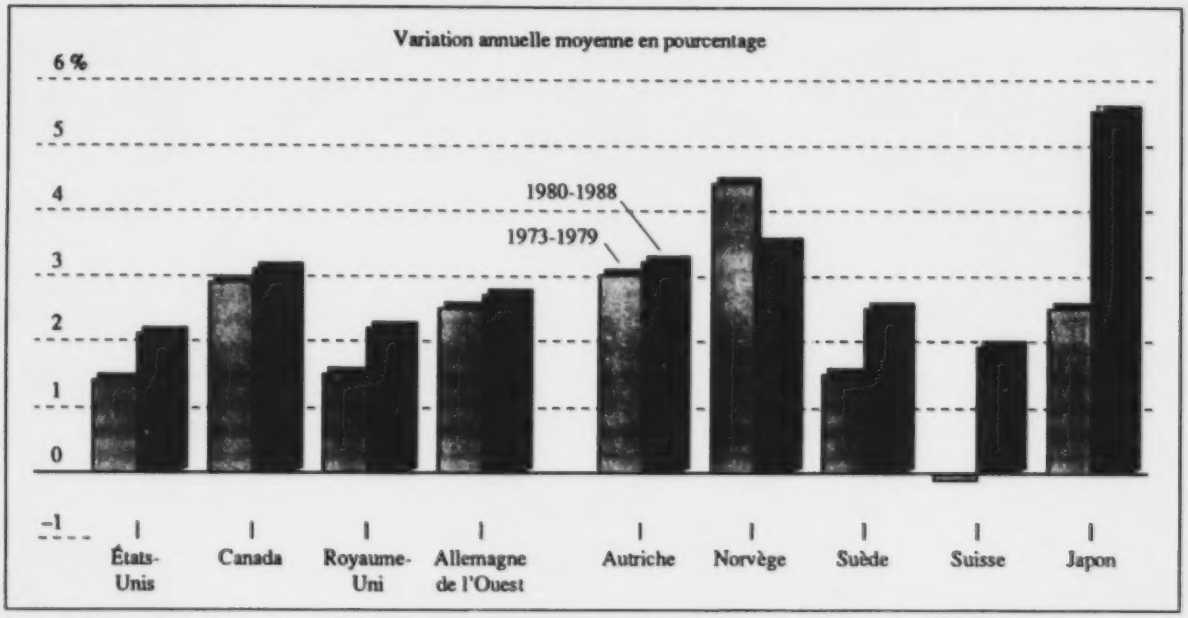
Les pays susmentionnés sont parvenus à maintenir le chômage à des niveaux peu élevés sans pour autant renoncer à d'autres objectifs économiques tels la croissance économique, la stabilité des prix ou le maintien d'une situation budgétaire saine. Dans ces domaines, ils présentent un bilan au moins équivalent à celui du Canada. La Norvège, grâce en grande partie à la mise en valeur de ses ressources pétrolières, a su faire nettement mieux que le Canada au chapitre de la croissance économique (graphique 3-6). Quant à l'Autriche, au Japon et à l'Allemagne de l'Ouest, ils obtiennent pour la période 1973-1979 des résultats à peu près analogues à ceux du Canada.

Il en est de même de la lutte contre l'inflation (graphique 3-7). Alors que la Norvège et la Suède affichent une performance semblable à celle du Canada, l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne de l'Ouest l'emportent nettement sur notre pays à ce chapitre depuis 1973. Le Japon, durement frappé par le premier choc pétrolier de 1973, a moins bien fait que le Canada de 1973 à 1979, mais a enregistré depuis les taux d'inflation les plus faibles parmi les pays à l'étude.

La poursuite du plein emploi dans ces pays ne s'est pas faite non plus au détriment de la situation budgétaire. Au contraire, chacun de ces pays s'est soucié de gérer sainement

Graphique 3-6

Croissance du PIB réel par habitant, certains pays développés, 1973-1988



SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques rétrospectives, 1960-1988*, Paris, 1990.

ses finances publiques. En 1989, aucun d'entre eux n'accuse un déficit budgétaire plus lourd en proportion du PIB que le Canada. Sur le plan de la dette accumulée, le Canada affiche presque la pire situation de tous les pays à l'étude. La Suède présente un budget équilibré, et la Norvège jouit d'un excédent accumulé, grâce en grande partie à ses abondantes ressources pétrolières.

À l'instar du Canada, ces pays ont subi les pressions externes que suscite l'évolution rapide de l'économie mondiale et les aléas de la conjoncture économique internationale. Le Japon mis à part, tous ces pays font preuve d'une plus grande ouverture que le Canada, à en juger par le ratio de leurs importations et exportations à leur production intérieure.

Il est vrai que la population du Canada est relativement jeune comparativement à celle de plusieurs pays européens, et que sa population active a connu une croissance rapide au cours des deux dernières décennies. Vu cette situation de l'offre de main-d'œuvre, le Canada a été obligé de redoubler d'efforts en matière de création d'emplois. Malheureusement, dans notre pays, il semble que la forte croissance de l'emploi n'ait pas suffi à réduire le taux de chômage aux niveaux des pays où règne le plein emploi.

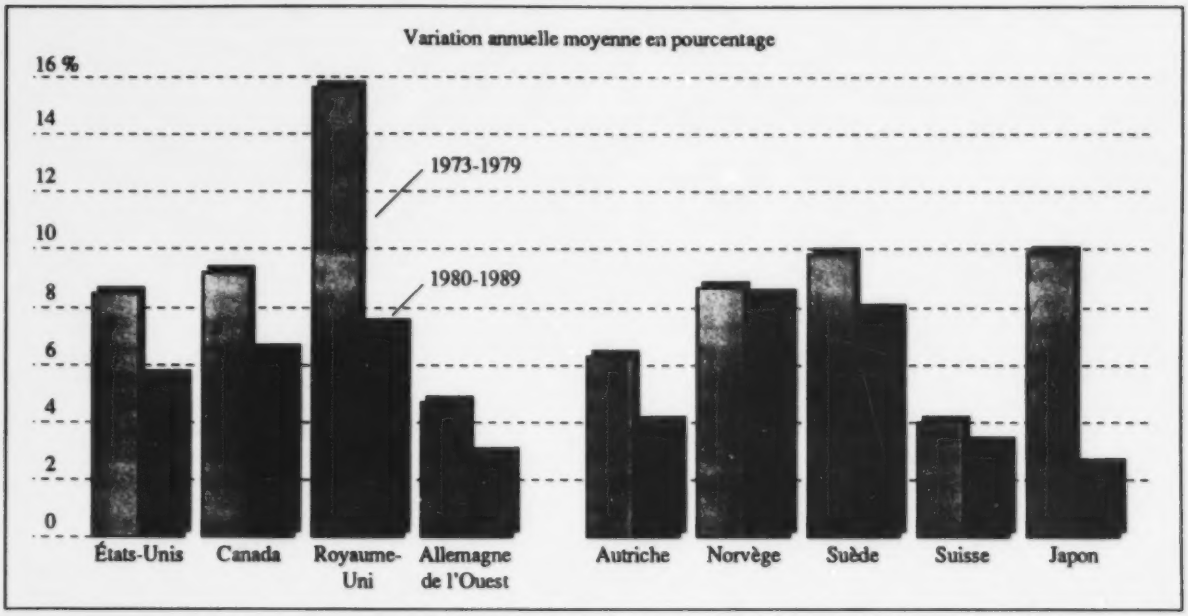
Vers le plein emploi

Les auteurs d'un certain nombre d'études ont examiné la situation des pays qui connaissent le plein emploi dans l'espoir d'en tirer des conclusions rigoureuses[9]. Mais l'analyse des principales caractéristiques et politiques des pays qui affichent des taux de chômage peu élevés révèle à l'évidence qu'il n'existe pas de solutions simples ou de recettes miracles pour réaliser le plein emploi. Chaque pays trouve ses propres solutions selon ses institutions, son histoire et sa culture propres. Chacun a établi des institutions et des mécanismes pour résoudre avec efficacité le problème du chômage. Ces institutions et mécanismes se sont même transformés au fil du temps, comme quoi il n'existe pas de modèle ou de formule unique et immuable.

La spécificité du modèle autrichien, par exemple, réside dans son système de partenariat social complexe et une politique de taux de change selon laquelle le schilling suit le cours du deutsche Mark et dont l'objectif consiste à stabiliser les prix des biens importés qu'utilisent les entreprises autrichiennes afin d'améliorer leur compétitivité. Cette politique contraste avec celle de la Suède qui a souvent recours à la dévaluation de sa monnaie pour relancer les exportations. Alors que l'Autriche et la Norvège ont pu

Graphique 3-7

Indice des prix à la consommation, certains pays développés, 1973-1989



SOURCE OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 1990, et *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques rétrospectives, 1960-1988*.

largement fonder leur stratégie sur la concertation et une politique macroéconomique discrétionnaire sans trop se préoccuper de la politique du marché du travail, il en est tout autrement dans le cas de la Suède et de l'Allemagne de l'Ouest, dont les stratégies s'inspirent avant tout de politiques du marché du travail très élaborées.

En dépit de ces différences, il est possible de faire ressortir un certain nombre de caractéristiques communes à ces modèles étrangers qui pourraient expliquer pourquoi ils facilitent l'adaptation au marché du travail et la réalisation du plein emploi.

Un engagement national

Les pays qui réalisent le plein emploi en ont fait leur principal objectif stratégique (voir encadré). Cela vaut non seulement pour le gouvernement de ces pays, mais aussi pour les autres partenaires sociaux concernés – les syndicats et les entreprises. Cet engagement détermine les attitudes, les actes et le comportement de chacun.

Pour l'État, l'emploi devient un critère prioritaire lorsque vient le moment de décider des nouvelles initiatives économiques ou législatives. Pour les syndicats et les employeurs, la priorité accordée à l'emploi implique des modifications de comportement. Ils doivent par exemple tenir compte des répercussions des hausses de prix et de salaires sur l'emploi.

Il ne suffit pas que les divers groupes économiques accordent la priorité au plein emploi et modifient leur comportement en conséquence, encore faut-il qu'il existe un cadre institutionnel permettant d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de plein emploi. Les pays qui remportent du succès à cet égard exercent un contrôle important sur un ou plusieurs leviers économiques stratégiques – sur la politique macroéconomique, sur les mécanismes permettant l'ajustement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, sur les salaires et les prix dans le cadre d'une politique des revenus, etc. En d'autres mots, la poursuite du plein emploi exige non seulement une volonté politique, mais aussi une infrastructure institutionnelle.

La participation

L'une des caractéristiques fondamentales communes à toutes ces expériences est la recherche d'un consensus entre

En quoi consiste le plein emploi ?

En quoi consiste exactement le plein emploi ? Au risque de simplifier à outrance, on peut distinguer deux définitions de base. La première, que l'on peut qualifier d'« institutionnelle », correspond à celle qu'ont utilisée certains pays européens qui ont adopté des stratégies de plein emploi. Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon en ont proposé la définition suivante dans *Le défi du plein emploi* :

> Dans une société démocratique qui vise une amélioration des niveaux de vie, le plein emploi désigne une situation réalisée lorsque toute personne qui veut travailler au taux de salaire courant, dans un travail pour lequel elle a été formée et à proximité de son lieu de résidence, a la possibilité de le faire[1].

En règle générale, par conséquent, prôner le plein emploi équivaut à demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour enrayer le chômage involontaire.

Cependant, comme le font également remarquer Bellemare et Poulin-Simon, une définition statistique précise du plein emploi présente un certain nombre d'embûches. Ainsi, le taux de chômage ne tient pas compte du taux d'activité sur le marché du travail. L'État pourrait théoriquement abaisser le taux de chômage en adoptant des mesures destinées à inciter les travailleurs à quitter en grand nombre le marché du travail (par exemple en imposant lourdement les gains tirés d'un emploi). Mais s'agirait-il alors vraiment de plein emploi ? Par ailleurs, la stratégie de plein emploi pourrait comporter comme objectif secondaire la levée des obstacles qui empêchent certaines personnes inactives de chercher activement du travail (par exemple, mise en place de services de garderie satisfaisants et déductibilité des frais de garderie, amélioration des avantages sociaux des employés à temps partiel, etc.).

En situation de plein emploi, les statistiques sur le chômage ne devraient normalement tenir compte que des personnes qui sont en chômage frictionnel; le taux oscillerait alors autour de 2 ou 3 %. Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a recommandé récemment de « maintenir le taux de chômage officiel de 4 % comme le niveau de "plein emploi" au Canada[2] ».

L'autre définition correspond à une conception « technique » du plein emploi et résulte de l'évolution des sciences économiques au cours des dernières décennies; elle sert de fondement à la politique économique actuelle de pays tels que le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Le plein emploi se définit en fonction de ce que les pouvoirs publics peuvent réaliser à court terme pour enrayer le chômage sans aviver l'inflation. Ainsi, tout chômage qui ne peut être attribué à l'insuffisance de la demande globale constitue le niveau de chômage en situation de plein emploi.

Dans les années 80, le plein emploi a donc été défini par de nombreux économistes comme étant le taux de chômage naturel ou le taux de chômage non accélérationniste (TCNA). Les estimations les plus récentes situent le TCNA entre 7,6 %[3] et 8,0 %[4]. On peut donc dire que la situation actuelle au Canada en 1990 correspond à peu près à une situation de plein emploi, selon la définition « technique » du plein emploi.

1 Bellemare et Poulin-Simon, *Le défi du plein emploi*, p. 330.
2 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Le plein emploi est un objectif réalisable*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, avril 1990, p. 3.
3 Voir Andrew Burns, « Le taux de chômage naturel – Une analyse par région », document de travail n° 2, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1990.
4 Voir David E. Rose, « Le TCNA au Canada – Les concepts, les déterminants et les estimations », rapport technique n° 50, Banque du Canada, Ottawa, 1990.

partenaires sociaux pour assurer la gestion de l'économie et la réalisation du plein emploi. Différentes formules de partenariat entre l'État, le patronat et les syndicats ont été mises en pratique pendant la période d'après-guerre. Le mouvement syndical, les milieux d'affaires et les pouvoirs publics ont conjugué leurs efforts pour définir des politiques et adopter des programmes précis. Dans certains cas (Autriche et Norvège par exemple), les partenaires de secteur privé ont exercé un réel pouvoir décisionnel sur l'orientation de la politique économique.

La participation des partenaires sociaux est encore plus déterminante lorsqu'il s'agit de l'orientation et de l'application de la politique du marché du travail, car les décisions à cet égard sont prises de façon plus ou moins indépendante des gouvernements en place. Le cas de l'Allemagne de l'Ouest est évocateur : lorsque les syndicats se sont retirés de « l'Action concertée », comité tripartite national chargé de promouvoir la concertation en matière de politique macroéconomique, le gouvernement a renoncé à l'engagement qu'il avait pris de réaliser le plein emploi.

Pour qu'un tel processus de concertation fonctionne, les travailleurs et les employeurs doivent évidemment se regrouper en associations. Dans tous les pays à l'étude, les organisations syndicales et patronales sont hautement structurées, très centralisées et ont le mandat de parler au nom de leurs membres. Il doit aussi régner un certain esprit de coopération, un minimum de consensus entre les parties au sujet des objectifs de base et de la nature de la conjoncture économique et des problèmes économiques de l'heure.

La gestion tripartite

En Suède, en Allemagne de l'Ouest et en Norvège, l'application de la politique du marché du travail se caractérise par la gestion tripartite (coopération entre l'État, les syndicats et le patronat) et la régionalisation (décentralisation des décisions). Étant donné que la régionalisation permet d'établir les programmes et les politiques à partir de données précises et à jour, elle offre des solutions aux problèmes d'emploi de certains groupes et de chômage chronique de certaines régions. Le degré élevé d'indépendance par rapport à l'État permet également d'éviter de longs délais et de prendre des initiatives plus ponctuelles.

En outre, la gestion tripartite offre l'avantage de responsabiliser les groupes et intervenants locaux, d'où l'augmentation de l'efficacité. De plus, une politique du marché du travail établie et administrée par les syndicats et le patronat leur permet d'acquérir une compétence professionnelle dans le domaine.

La lutte contre l'inflation

Pour combattre l'inflation, ces pays n'étaient pas prêts à risquer de perdre des emplois. Ils ont plutôt assorti leur politique macroéconomique (habituellement expansionniste) à d'autres politiques visant à juguler les pressions inflationnistes, notamment la dépréciation du taux de change, la négociation de politiques des revenus, la souplesse accrue des salaires en échange de garanties d'emploi à long terme, voire à vie dans le cas du Japon. Lorsqu'ils ont adopté des politiques budgétaires ou monétaires restrictives, ils ont procédé à des interventions sélectives et pris des mesures actives sur le marché du travail pour en atténuer l'impact (Suède) ou ont appliqué une pratique institutionnalisée de thésaurisation du travail (Japon).

Les pouvoirs publics de ces pays ont généralement recours à des politiques de revenus, mais ils évitent de bloquer les salaires. Ils essaient plutôt de déterminer les augmentations salariales au moyen d'un double processus de négociation dans le cadre duquel les négociations centralisées jouent un rôle important et très visible. En général, les syndicats et les travailleurs collaborent à la lutte contre l'inflation si on leur assure que d'autres mesures seront prises pour atteindre l'objectif du plein emploi.

La centralisation des négociations salariales joue un rôle non négligeable dans la lutte contre l'inflation. Selon les auteurs d'une étude, il s'agit d'un mécanisme qui a contribué dans une large mesure à l'adoption d'une attitude « socialement responsable » au sein du mouvement syndical, car les revendications des travailleurs sont fondées sur leur propre évaluation et compréhension des effets des ententes salariales sur les niveaux des prix et sur la santé de l'économie dans son ensemble[10].

La synchronisation des négociations serait également un élément important de la lutte contre l'inflation puisqu'elle permet de limiter le phénomène d'émulation salariale, qui consiste à s'inspirer d'une forte hausse accordée dans le cadre d'une convention collective pour obtenir un règlement salarial encore plus élevé dans un autre secteur de l'économie.

L'influence des syndicats

Dans tous les pays à l'étude, les syndicats exercent une influence considérable, non seulement en raison du taux de syndicalisation élevé (sauf au Japon et en Suisse), mais aussi parce que ces pays ont été longtemps gouvernés par des partis de centre gauche. En raison de leur affinité naturelle avec les gouvernements sociaux-démocrates, les syndicats ont réussi à inscrire l'objectif du plein emploi en tête de liste des priorités gouvernementales pendant la période d'après-guerre. En dépit des changements successifs de gouvernement, la stratégie de plein emploi a été maintenue aussi longtemps qu'elle a fait l'objet d'un consensus national et que le mouvement syndical a continué de participer activement à la définition de la politique économique. Cette dernière condition semble essentielle comme en témoigne le cas de l'Allemagne de l'Ouest, où la rupture du régime de participation à l'échelle nationale a coïncidé avec l'abandon de la poursuite du plein emploi.

Le modèle canadien

Le Canada n'a jamais pris d'engagement formel en faveur du plein emploi. Ces dernières années, l'inflation et le déficit budgétaire ont occupé tour à tour le premier rang des priorités du gouvernement et sont considérés à l'heure actuelle comme des problèmes plus graves que le chômage.

Un engagement de longue date[11]

La publication du Livre blanc sur l'emploi et le revenu en 1945, qui établissait la stratégie économique du gouvernement fédéral pour l'après-guerre, a constitué l'engagement le plus ferme du Canada en faveur du plein emploi[12]. Il existait alors un consensus politique suivant lequel tout gouvernement démocratique avait le devoir d'agir pour maintenir le niveau de stabilité économique et de plein emploi qui avait été atteint durant la guerre.

Et pourtant, même à cette époque mouvementée, on hésitait à parler de plein emploi; on préférait plutôt l'expression « hauts niveaux » d'emploi. La première ébauche du Livre blanc précisait que l'objectif du gouvernement devait être le plein emploi, mais le ministre responsable de la reconstruction, C. D. Howe, insista pour que l'expression soit modifiée, craignant que celle-ci n'oblige le gouvernement à prendre des engagements qu'il ne pourrait pas tenir. L'expression qui a alors été adoptée, à savoir que « l'un des principaux objectifs de la politique d'emploi du gouvernement était d'assurer un niveau *élevé* et *stable* d'emploi et de revenu », illustre clairement la nature limitée de l'engagement pris[13].

Mais c'est surtout l'orientation keynésienne de la politique économique mise de l'avant pour soutenir cet engagement qui témoigne des choix faits à ce moment-là par la société canadienne. Étant donné que le keynésianisme attribuait le chômage à une insuffisance de la demande globale, on considérait que la tâche du gouvernement consistait à assurer la stabilité des diverses composantes de la demande globale et par conséquent le maintien de niveaux d'emploi élevés. Le gouvernement n'avait pas à se préoccuper d'influer sur les conditions de l'offre en adoptant des programmes axés sur l'investissement, la technologie ou le marché du travail. On considérait que ces éléments devaient être déterminés par les forces du marché.

Une approche pragmatique, apolitique et technocratique qui a eu peu d'effet sur les institutions et pratiques politiques au Canada a donc été établie. Il n'était pas besoin d'instituer des comités de planification ou des organismes de réglementation. Puisque la gestion économique devait incomber à des experts, il n'était pas nécessaire que la population participe à la prise de décisions ou à la mise en œuvre de mécanismes pour en arriver à un consensus.

Au cours des années 50 et 60, l'apparition simultanée de l'inflation et du chômage a amené les gouvernements à recourir de plus en plus aux politiques monétaires et budgétaires pour combattre l'inflation. L'objectif du « niveau d'emploi élevé » n'a pas été abandonné de façon officielle, mais il était évident que ce dernier devait être sacrifié, dans une certaine mesure tout au moins, à la lutte contre l'inflation.

L'année 1975 marque un tournant de l'approche du gouvernement à l'égard du chômage. La lutte contre l'inflation est alors devenue l'objectif premier sur le plan politique. La montée du monétarisme, l'imposition de plafonds aux taux de croissance des dépenses de l'État, une stratégie économique de plus en plus axée sur les forces du marché, voilà autant de facteurs qui montraient que des taux de chômage plus élevés étaient dorénavant plus acceptables au plan politique que par le passé. L'objectif du « niveau d'emploi élevé et stable » avait manifestement perdu de son attrait politique et moral, et la foi dans les politiques de stabilisation d'inspiration keynésienne s'était grandement estompée. Les chocs pétroliers des années 70 avaient provoqué un réaménagement des objectifs en matière de gestion économique.

Au début des années 80, dans le but de mettre un terme à la spirale inflationniste, le gouvernement canadien a adopté une politique monétaire si restrictive qu'elle ne pouvait que provoquer une récession. Le taux d'escompte a atteint 21,2 % à l'été de 1981. On connaît la suite : le taux de chômage a augmenté de quatre points de pourcentage en l'espace de quelques mois et le taux d'inflation est tombé de 12,5 % en 1981 à 5,8 % en 1983.

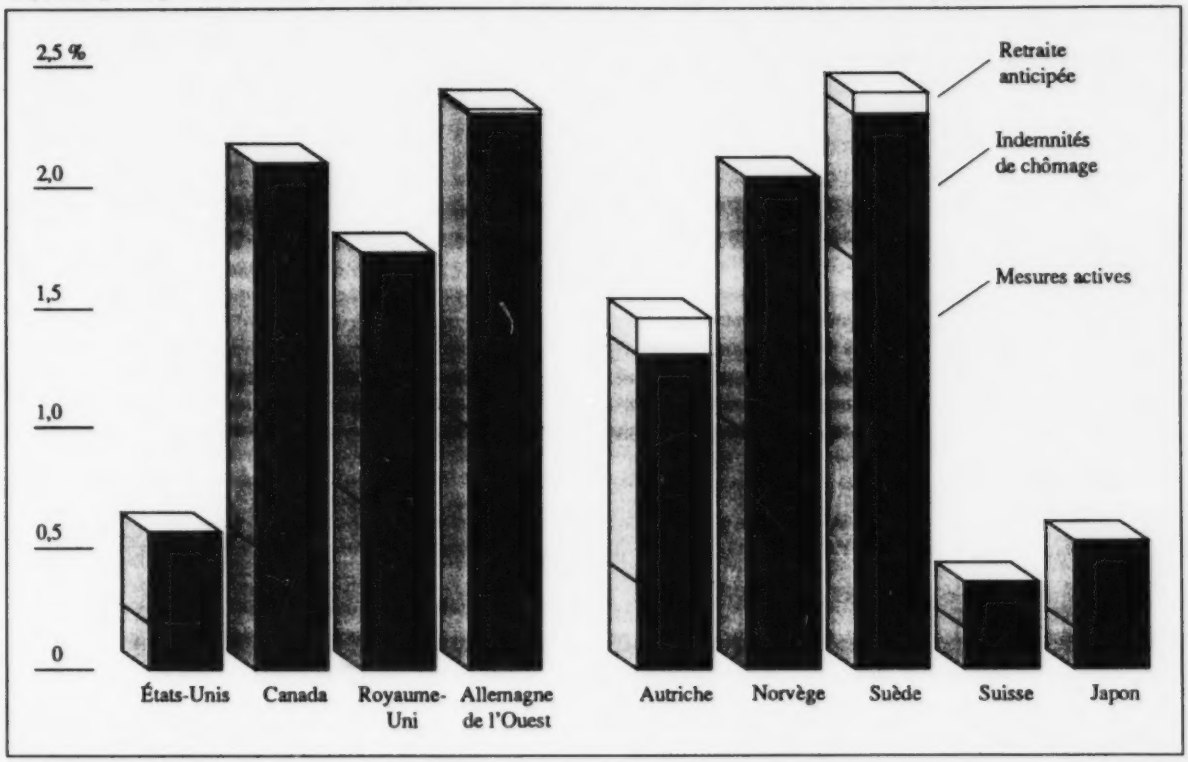
L'approche actuelle

À l'heure actuelle, pour lutter contre le chômage, on s'en remet uniquement aux politiques visant le marché du travail. Celles-ci ont eu tendance à favoriser la mise en œuvre de programmes de soutien du revenu dont l'objectif n'est pas tant de supprimer le chômage que d'alléger le fardeau des personnes qui doivent le subir directement.

Ces dernières années, avec l'introduction du programme de la Planification de l'emploi en 1985 et de la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la population active en 1989, le gouvernement fédéral a manifesté son intention de supprimer graduellement les dépenses au titre du soutien du revenu et de l'aide passive et a commencé à élaborer des programmes prévoyant une intervention directe sur le marché du travail et axés sur la formation, le recyclage et la réintégration des travailleurs. Mais, comme le montre le graphique 3-8, les ressources affectées à ces mesures *actives* au Canada sont encore bien minimes comparativement aux montants correspondants dépensés en Allemagne de l'Ouest, en Suède ou en Norvège. Par ailleurs, le Canada s'est classé au premier rang en 1989 en ce qui concerne le niveau relatif des ressources publiques consacrées à des mesures passives de soutien du revenu.

Graphique 3-8

Dépenses publiques consacrées à des programmes du marché du travail[1], certains pays développés, 1989



1 En pourcentage du PIB.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, « A new framework for labour market policies », Paris, mai 1990.

Dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la population active, le gouvernement canadien vise également à inciter le secteur privé à augmenter ses dépenses au titre de la formation. En outre, de nombreux chefs d'entreprises et de syndicats commencent à se rendre compte qu'ils doivent participer activement à la gestion des politiques et des programmes publics. Le Canada est encore loin cependant d'une gestion tripartite et régionalisée des programmes du marché du travail. Des organismes tripartites de consultation (conseils consultatifs locaux) ont été mis sur pied dans le cadre de la Planification de l'emploi, mais les résultats à ce jour ne sont guère satisfaisants. À l'été 1989, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration proposait au Centre canadien du marché du travail et de la productivité, où siègent des représentants du monde syndical et du milieu patronal, de jouer un rôle de premier plan dans la gestion des consultations publiques sur la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la population active. Cette initiative pourrait à terme favoriser une participation plus directe des partenaires sociaux à la gestion de ces programmes.

Pour le moment, il n'existe aucun mécanisme de concertation pour l'élaboration de la politique économique générale au Canada. Le partenariat social de type européen n'a jamais pris racine au pays. Il y a bien eu la tentative du Sommet économique organisé par le gouvernement fédéral en 1985, mais l'expérience n'a pas eu de suite. À l'échelle provinciale, il y a eu des tentatives de concertation tripartite, en particulier au Québec, entre 1976 et 1980, et en Ontario, où le Conseil du Premier ministre de l'Ontario a produit deux rapports sur la compétitivité et l'adaptation depuis sa création en 1986.

Certes, les gouvernements consultent le secteur privé et les provinces, mais il s'agit en général de consultations sporadiques et ponctuelles, qui s'adressent à une élite, et les participants ont l'impression que les décisions sont déjà prises lorsqu'on sollicite leur point de vue. Cette impression est renforcée par le secret entourant l'élaboration des budgets (fédéraux et provinciaux). En ce qui concerne les consultations menées par l'entremise de commissions

royales ou de comités parlementaires et sénatoriaux itinérants, elles permettent aux différents groupes d'intérêts de faire valoir leurs points de vue ou de faire connaître leurs frustrations, mais ces initiatives ont tendance à susciter la polémique plutôt qu'à favoriser un consensus social.

Quant à l'élaboration de la politique économique nationale, les méthodes technocratiques mises au point dans les années 40 sont encore appliquées de nos jours. Ces dernières années, les pouvoirs publics ont eu trop recours à la politique monétaire pour combattre l'inflation et ont négligé la politique budgétaire et les autres moyens d'intervention similaires. Fondamentalement, une politique monétaire restrictive – resserrement du crédit et taux d'intérêt élevés – vise à endiguer les anticipations inflationnistes. Étant donné que les responsables de la fixation des prix et des salaires sont lents à réagir, cette approche équivaut à ralentir délibérément l'économie jusqu'à ce que le but poursuivi soit atteint. La politique est d'autant plus efficace que le marché du travail est plus détendu. Plus le taux de chômage est élevé, plus il y a des pressions à la baisse qui s'exercent sur les revendications salariales et, par conséquent, sur les prix.

Le gouvernement canadien a tenté d'appliquer des politiques des revenus à la fin des années 70. De 1968 à 1970, la Commission des prix et des revenus a essayé sans succès de faire accepter aux entreprises et au monde syndical un gel volontaire des salaires et des prix. Mais il s'est avéré impossible d'en venir à une entente avec les syndicats. Quelques années plus tard (de 1975 à 1978), un blocage obligatoire des salaires et des bénéfices a été imposé. En 1982, la politique des « 6 et 5 » imposait un gel obligatoire du salaire des employés du secteur public seulement, et plusieurs programmes provinciaux du même genre ont été instaurés. Ces politiques ont contribué effectivement à atténuer les pressions inflationnistes, mais les pouvoirs publics ont été peu enclins par la suite à envisager cette solution. Il faut donc comprendre que ces politiques n'avaient rien à voir avec les politiques des revenus appliquées dans les pays où règne le plein emploi. Dans ces pays, la politique des revenus désigne un processus de négociation *volontaire* menant à des ententes tripartites sur les salaires et autres facteurs qui influent sur les revenus.

Conclusion

Le chômage est une mesure de la capacité de l'économie canadienne de réagir aux forces de changement dans l'économie mondiale. Une augmentation constante du taux de chômage montre que des personnes éprouvent des difficultés et que des ressources économiques sont gaspillées.

Nous avons déterminé la présence dans l'économie canadienne de symptômes de rigidité qui sont étroitement liés à l'existence de fortes disparités régionales, du point de vue tant de la composition des activités économiques et des professions que de la démographie. Il serait irréaliste de penser que des provinces comme la Saskatchewan ou Terre-Neuve pourront un jour se doter d'une structure industrielle semblable à celle de l'Ontario, mais nous voyons dans l'élargissement de l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui des autres provinces – de l'Ouest et de Terre-Neuve en particulier – l'indication que les industries de ces provinces ont subi des reculs au cours des années 80 et que de nombreux travailleurs n'ont pas réussi à s'adapter aux réalités économiques des années 80 et 90. Nous avons également observé que certaines mesures que prennent les pouvoirs publics pour faire face aux tensions de l'économie vont en fait à l'encontre du but recherché, car elles découragent l'adaptation nécessaire.

Dans certaines circonstances, la diversité régionale peut constituer un atout. Les régions prospères peuvent contribuer à stabiliser la situation de celles qui sont aux prises avec des difficultés par une combinaison de liens commerciaux et de transferts financiers. Cependant, la diversité régionale entraîne des coûts. Dans les années 70, par exemple, la montée en flèche des prix mondiaux des produits de base a favorisé l'activité dans l'Ouest du Canada et renforcé le dollar canadien, causant ainsi des difficultés considérables aux industries exportatrices de l'Ontario et du Québec. Plus récemment, les signes de surchauffe qu'a manifestés l'économie ontarienne en 1988 ont fait monter les taux d'intérêt et la valeur du dollar, ce qui a provoqué des tensions dans l'Ouest, où la reprise économique venait tout juste de s'amorcer, particulièrement en Saskatchewan où l'endettement des agriculteurs était excessif.

Les signes de rigidité qui se manifestent dans l'économie canadienne sont inquiétants à deux titres. En premier lieu, ils laissent présager que beaucoup de Canadiens auront du mal à faire face aux changements considérables qui se produiront sans doute au cours des années 90. En second lieu, si certains secteurs de l'économie ne répondent pas aux signaux du marché, les politiques visant à convaincre les Canadiens de modifier leur comportement doivent être plus rigoureuses. À cet égard, nous croyons en particulier qu'une trop grande dépendance à l'égard d'une politique monétaire qui vise à enrayer l'inflation par un resserrement du crédit impose périodiquement des coûts très lourds à certains secteurs ou régions. Nous craignons qu'avec le temps ces coûts ne s'accumulent et ne compromettent la capacité du Canada de s'adapter.

Il n'en découle pas que les Canadiens doivent cesser de lutter contre l'inflation, qui porte aussi atteinte à l'économie. Ils doivent plutôt chercher un autre moyen de stimuler la croissance et l'emploi. Après avoir examiné les voies suivies par les pays qui ont réussi à maintenir le chômage à un faible niveau sans pour autant mettre en péril d'autres aspects de la performance économique, nous avons constaté qu'il existe des différences par rapport à l'approche du Canada qui peuvent expliquer les résultats différents obtenus au chapitre de la lutte contre le chômage. Notre étude comparative révèle que la méthode qu'a adoptée le Canada pour régler le problème du chômage dans les années à venir risque de ne pas remporter plus de succès que dans les années 80.

Le Conseil ne croit pas que le taux de chômage actuel soit acceptable et inévitable. Nous sommes convaincus par ailleurs que la maîtrise de l'inflation est un objectif essentiel. Il faut donc absolument trouver des stratégies de rechange pour faire en sorte que la lutte contre l'inflation et la poursuite de l'objectif du plein emploi figurent *sur un pied d'égalité* parmi les grandes priorités économiques des pouvoirs publics du Canada.

Il ne serait pas pratique que les Canadiens adoptent carrément l'un des modèles étrangers. Mais nous croyons qu'ils peuvent quand même s'inspirer des expériences des autres en adaptant par exemple certains éléments de ces modèles aux contraintes et aux défis propres à notre pays.

4 Vers un nouveau cadre d'action

Comment le Canada peut-il améliorer sa capacité de réagir d'une façon appropriée aux changements structurels qui se produiront pendant les années 90 ? Quels sont les éléments à envisager pour améliorer les institutions et le cadre d'action devant remplacer la stratégie actuelle, qui est périmée ? Notre objectif ici n'est pas de proposer un plan détaillé, mais bien de présenter un éventail d'options et de faire ressortir les obstacles à franchir.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, certaines régions s'adaptent moins bien que d'autres à l'évolution de la conjoncture. Parmi les problèmes observés, notons le fait que leur économie est aux prises avec des facteurs de rigidité qui contribuent à faire persister des taux de chômage élevés – par exemple, des structures économiques régionales qui répondent mal aux signaux du marché; la non-employabilité de certains travailleurs dont les compétences ne correspondent pas aux besoins des employeurs; et des attitudes suscitées ou renforcées par des politiques économiques déficientes, qui diminuent la mobilité interrégionale et interprofessionnelle de la population active.

De toute évidence, il faut se pencher sur les structures économiques régionales et le fonctionnement du marché du travail. Il importe de trouver de nouvelles orientations en matière de politiques du marché du travail et de développement régional. Le nouveau cadre d'action doit, et c'est là sa caractéristique la plus importante, permettre davantage de combattre simultanément le chômage et l'inflation. Il est peut-être trop tard pour éviter une récession au Canada en 1990-1991, mais, pour mieux poursuivre cet objectif dans l'avenir, le Canada devra s'engager à réduire au minimum les répercussions négatives sur la production et la création d'emplois du recours périodique au resserrement du crédit tout en contrant les pressions inflationnistes.

Il importe que ces objectifs stratégiques soient considérés comme complémentaires. D'une part, il est essentiel d'adopter des politiques qui ont pour but d'accroître la souplesse des économies régionales et du marché du travail pour supprimer les goulots d'étranglement inflationnistes qui amoindrissent l'efficacité de la politique monétaire restrictive. D'autre part, le succès des politiques du marché du travail et du développement régional repose en grande partie sur un climat économique favorable. Les politiques anti-inflationnistes qui imposent un lourd fardeau à un grand nombre de secteurs et de régions de l'économie peuvent sérieusement entraver les adaptations qui s'imposeront dans les domaines de l'emploi et des investissements pendant les années 90. De plus, des taux d'intérêt élevés pendant une période prolongée peuvent mettre en danger le succès des autres politiques structurelles, comme les récentes initiatives du gouvernement fédéral en matière commerciale et fiscale.

Le renforcement des économies régionales

Le renforcement de la base économique des régions à taux de chômage élevé doit demeurer un objectif primordial de la politique économique. Dans certaines provinces, la composition des activités économiques et des professions ainsi que l'âge et la scolarité de la population active expliquent jusqu'à la moitié de l'écart des taux de chômage par rapport à celui de l'Ontario (voir le graphique 3-3).

Depuis de nombreuses décennies, les pouvoirs publics cherchent à développer l'économie des régions, mais le succès plus ou moins mitigé de ces efforts a amené beaucoup d'observateurs à voir d'un œil sceptique la possibilité de changer les structures régionales actuelles. Les efforts déployés par le passé visaient surtout à influencer la répartition géographique de l'activité économique grâce à des dépenses d'immobilisations et à des subventions incitatives destinées à encourager les entreprises à implanter ou à étendre leurs activités dans les régions moins développées.

La diversification

La création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique en 1987 a marqué un changement de cap. La stratégie du gouvernement fédéral a maintenant pour but de promouvoir la diversification de la base industrielle des régions. Le mandat des nouveaux organismes consiste à stimuler l'entrepreneuriat et à favoriser la création de petites et moyennes entreprises dans les régions. Les provinces ont également souscrit à cette approche en adoptant leurs propres programmes visant à promouvoir l'entrepreneuriat et à favoriser le lancement de nouvelles entreprises.

Il est encore trop tôt pour déterminer si cette nouvelle approche réussira ou non là où les autres ont échoué. Cependant, selon des études du Conseil économique, plusieurs facteurs doivent être réunis pour que la diversification régionale soit couronnée de succès.

En premier lieu, il faut s'assurer de mettre en place le genre d'infrastructure technologique qui permettra aux particuliers et aux entreprises des régions de communiquer efficacement et à un coût réaliste avec les clients et les fournisseurs de toutes les parties du monde. La nouvelle infrastructure utiliserait l'information – c'est-à-dire la technologie nécessaire pour faciliter la communication, le traitement et l'échange d'information et la production de biens ou services de la plus haute qualité. Les régions qui ne sont pas bien équipées en matière d'infrastructures nouvelles risquent d'être laissées pour compte.

En deuxième lieu, il convient d'enseigner aux travailleurs l'utilisation de ces technologies, peu importe leur domaine d'activité : conditionnement du poisson, sciage ou conception de nouvelles machines. Dans les économies fondées sur la technologie, le capital humain devient de plus en plus un facteur décisif de la performance économique. Par conséquent, les provinces doivent investir dans l'accroissement de la qualité et du champ d'activité de leur système d'éducation tout en accordant la même importance à la formation et au recyclage de la main-d'œuvre. La formation procure aux travailleurs une mobilité dans la société qui leur permet d'être plus souples lorsque vient le moment de choisir une profession ou une activité économique.

En troisième lieu, il importe de supprimer les obstacles à l'innovation dans les régions, c'est-à-dire ceux qui empêchent la création d'entreprises. Ainsi, les chômeurs qui désiraient lancer leur propre entreprise étaient, jusqu'à tout récemment, inadmissibles à des prestations d'assurance-chômage. Des expériences ont actuellement lieu dans le cadre du programme de Développement des collectivités et de la Stratégie de mise en valeur de la population active, qui permettent aux travailleurs d'utiliser leurs prestations d'assurance-chômage comme mise de fonds dans une nouvelle entreprise. La majorité des pays de l'OCDE autorisent déjà les particuliers à recourir à leurs prestations d'assurance-chômage pour lancer leur propre entreprise et devenir travailleurs autonomes. Des études réalisées en France et au Royaume-Uni ont révélé qu'entre 50 et 60 % des participants demeurent en affaires pendant plus de trois ans[1].

Le développement local

Les plans bureaucratiques de développement régional imposés d'en haut sont tombés en discrédit. C'est pourquoi les décideurs s'emploient maintenant davantage à mobiliser les talents, les compétences et les ressources au niveau local. Depuis quelques années, les collectivités locales s'occupent de développement économique en créant des coopératives et des entreprises et en faisant appel aux entrepreneurs locaux. Leur but est de permettre aux citoyens de prendre en main le bien-être économique de leur collectivité.

Le Conseil a examiné la contribution que pourrait apporter le développement économique communautaire et a cherché à savoir si cette solution pourrait s'appliquer au Canada. Bien qu'elle en soit encore au stade expérimental au Canada, cette approche peut, selon nous, jouer un rôle utile et novateur en complétant les politiques actuelles des pouvoirs publics dans le domaine du développement régional. Nos propres recherches ainsi que les travaux d'autres organismes révèlent des exemples encourageants des retombées positives que peuvent engendrer les projets de développement dans les économies locales. Les organismes de développement communautaire ont les coudées franches pour mettre en œuvre des moyens novateurs d'aider leurs collectivités et pour adapter leurs solutions à leur contexte particulier. Quelques-unes de ces initiatives ne peuvent donner les résultats escomptés qu'au niveau local.

Pour cette raison, le gouvernement fédéral et les provinces ont récemment commencé à octroyer une aide au développement économique communautaire, et ils semblent vouloir accroître leur participation. Nous appuyons le concept du développement économique communautaire et, dans notre rapport de synthèse intitulé *La relance locale*, nous avons présenté un train de recommandations destinées à améliorer la mise en place d'initiatives de développement communautaire et à assurer l'utilisation efficace des deniers publics affectés à cette fin[2].

Les politiques du marché du travail

Il ne fait aucun doute que la clé de l'adaptation aux nouvelles tendances de l'économie mondiale et de la protection contre les chocs imprévus réside toujours dans une population active souple, mobile et prête à s'adapter aux nouveaux emplois et à acquérir de nouvelles compétences et connaissances. Depuis le début des années 80, les moyens d'accroître la souplesse et l'adaptation du marché du travail ont fait l'objet d'un vaste débat. Quelques études (comme le rapport *S'adapter pour gagner* et le *Rapport des groupes de travail du CCMTP sur la stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre*[3]) ont fait ressortir l'importance des politiques de formation, tandis que d'autres (comme les rapports des commissions Macdonald et Forget)

ont plutôt préconisé une modification fondamentale des programmes d'aide aux travailleurs[4]. Quelques-unes des recommandations exposées dans ces rapports ont aidé à modifier l'objectif et la structure des politiques actuelles du marché du travail; cependant, d'autres, comme les propositions de la commission Macdonald visant à mettre au point un « programme universel de sécurité du revenu » et un « programme provisoire d'aide à l'adaptation », qui nécessiteraient des changements radicaux au régime actuel d'aide aux travailleurs, n'ont pas semblé retenir l'attention qu'elles méritaient, reflétant ainsi l'hésitation des Canadiens à modifier en profondeur les mesures de protection sociale.

Nos propres recherches nous portent à croire que les politiques à adopter en priorité pour favoriser l'adaptation du marché du travail devraient comprendre les éléments suivants : l'abandon du soutien du revenu en faveur d'une politique du marché du travail plus active; la mise au premier plan de l'employabilité des groupes défavorisés; l'accroissement de la participation du monde patronal et syndical ainsi que des collectivités locales à l'élaboration et à l'application des programmes du marché du travail; et l'adoption en milieu de travail de pratiques destinées à favoriser l'adaptation interne.

Une politique active

Les disparités du chômage entre les régions ne se limitent pas à la composition des activités économiques ni aux caractéristiques des habitants des diverses régions. Paradoxalement, une partie du problème d'adaptation qu'éprouvent certaines régions découle des efforts qu'ont déployés par le passé les pouvoirs publics pour corriger les disparités régionales. Comme nous l'avons souligné au chapitre 3, bien que ces programmes aient des effets positifs à court terme, les transferts aux entreprises – sous forme d'aide visant à éviter les pertes d'emploi, de contrats temporaires destinés à faire fonctionner les chantiers maritimes ou de versements d'indemnités aux agriculteurs – ne favorisent pas l'établissement d'une capacité de production rentable et durable.

De même, les transferts aux particuliers (les prestations d'assurance-chômage et les allocations sociales, par exemple) peuvent, dans certains cas, susciter une attitude qui décourage la réintégration sur le marché du travail et empêche le développement de l'entrepreneuriat et la création d'entreprises. Il serait donc de loin préférable de disposer de programmes de transfert de revenu qui encouragent davantage l'adaptation et la mobilité. En réduisant les pertes économiques liées au chômage, par exemple, l'assurance-chômage dissuade bon nombre de personnes sans emploi d'accepter une offre d'emploi dans un autre domaine ou dans une autre région. De plus, des études ont clairement montré comment des travailleurs, dans certaines collectivités, abusent du programme d'assurance-chômage (avec le consentement tacite des employeurs) en ajustant leurs périodes d'emploi en fonction des critères d'admissibilité aux prestations prévus par le système. Ils ont mis au point une sorte de système communautaire de partage d'emploi dans lequel l'assurance-chômage joue le rôle d'un régime implicite mais non prévu de revenu garanti[5].

Le soutien du revenu passif constitue un élément nécessaire des mesures de protection sociale, mais il doit se conjuguer avec des mesures actives qui aident les travailleurs à s'adapter à un monde en évolution. Les décideurs doivent donc concilier les besoins de protection sociale avec le fonctionnement efficace et régulier des marchés du travail.

Dans son rapport de synthèse intitulé *L'emploi au futur*, le Conseil a recommandé d'adopter progressivement un programme d'assurance-emploi qui réunirait les fonctions de soutien du revenu temporaire, de stimulant à la mobilité et de prestation de services d'orientation professionnelle adaptés aux besoins connus des sans-emploi[6]. Un aspect important de la transition vers un régime de ce genre est d'offrir aux chômeurs plus de possibilités de suivre des cours tout en touchant des prestations d'assurance-chômage. Le régime d'assurance-chômage prévoit déjà des programmes de formation à l'intention d'un faible pourcentage de chômeurs (aux termes de l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*). Dans les révisions qu'il est proposé d'apporter à cette loi dont est saisi actuellement le Parlement, le gouvernement fédéral cherche à élargir quelque peu les conditions d'admissibilité des prestataires de l'assurance-chômage à des cours. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, mais il faut accomplir beaucoup plus pour transformer le régime d'assurance-chômage en un programme du marché du travail vraiment actif.

Le Conseil a aussi proposé que s'opère un changement dans la culture et les attitudes des travailleurs et des employeurs. Les travailleurs devront reconnaître l'importance d'acquérir de nouvelles compétences. C'est d'ailleurs dans leur intérêt de le faire. Les parents et les collectivités doivent dissuader les jeunes de croire que c'est leur destinée d'être pêcheurs ou agriculteurs génération après génération – et que l'État doit l'accepter sans mot dire. Sans un changement de « mentalité », les programmes sont voués à l'échec.

Toutefois, un changement de mentalité doit s'appuyer sur un milieu culturel et une législation favorables. L'employeur doit faire savoir clairement à ses employés qu'il attache une

grande importance à l'acquisition de nouvelles compétences. Les employeurs doivent redoubler d'efforts pour offrir une formation spécifique à l'emploi et manifester une attitude positive envers l'acquisition de compétences plus générales. À l'heure actuelle, les entreprises privées dépensent environ 1,4 milliard de dollars au titre de la formation au Canada; par employé, ce chiffre représente moins de la moitié des sommes qu'affecte le secteur privé à ce domaine aux États-Unis[7]. Sur le plan législatif, le gouvernement pourrait accélérer la transition proposée en facilitant le recours à des fonds de formation, en adoptant des normes du travail qui favorisent les congés sans traitement, en mettant en œuvre des dispositions fiscales qui autorisent la rémunération différée, et ainsi de suite.

L'objectif général est de faire en sorte que les ressources financières, qu'elles soient mobilisées par le biais de cotisations employeurs-employés ou par l'intermédiaire du trésor public, soient affectées à l'accroissement de l'employabilité. Il s'agit d'un objectif très différent de celui des programmes d'emploi actuels qui, dans la plupart des cas, versent des prestations aux personnes qui attendent un emploi. Dans l'approche proposée ici, la formation, l'orientation et, au besoin, le soutien à la réinstallation représenteraient la norme et non l'exception. Comme nous l'avons constaté au chapitre 3, les pays qui affichent un taux de chômage très bas consacrent plus d'argent à ce genre de politique active du marché du travail et moins à des programmes de soutien du revenu que le Canada.

L'amélioration de l'employabilité

Certaines personnes ont tendance à supporter plus que leur part de chômage : en 1986, 60 % du temps passé en chômage au Canada était attribuable à seulement 29 % des chômeurs[8]. Les chômeurs de longue durée (plus particulièrement les travailleurs âgés déplacés) appartiennent à des groupes défavorisés qui éprouvent de graves problèmes d'employabilité. Leur situation les empêche de trouver un emploi même lorsque l'économie est florissante. Si l'on accordait à ces personnes le soutien dont elles ont besoin pour chercher de nouveaux emplois, deux objectifs pourraient être atteints en même temps : l'équité et l'accroissement de l'efficacité sur le marché du travail.

Bien que tous les programmes du marché du travail au Canada demeurent accessibles aux chômeurs de longue date, le Conseil a examiné le programme de Développement de l'emploi, qui permet à toute personne qui a été en chômage pendant 24 des 30 semaines précédentes d'acquérir une formation professionnelle et une expérience de travail. L'enquête de suivi réalisée par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration montre que le programme s'est révélé très efficace selon les normes habituelles; 62 % des participants au programme en 1987-1988 avaient un emploi ou suivaient encore des cours après avoir participé au programme. De ce nombre, 74 % utilisaient les compétences acquises dans leur nouvel emploi[9]. En 1988-1989, environ 89 000 travailleurs (42 % des chômeurs admissibles) ont participé à ce programme, dont la facture totale pour le trésor fédéral s'élève à 480 millions de dollars approximativement.

Le programme de Développement de l'emploi pourrait être amélioré de deux façons. En premier lieu, il y aurait lieu d'accroître la capacité du programme. Malgré son efficacité et son faible coût par habitant, le programme ne peut répondre à la demande actuelle, d'où le refus opposé à de nombreux chômeurs admissibles. En deuxième lieu, nos recherches révèlent qu'il est possible d'identifier vers la seizième semaine de chômage les personnes qui risquent le plus de connaître une longue période de chômage, ce qui porte à croire qu'il serait plus efficace d'autoriser le chômeur à participer à ce programme après la seizième semaine de chômage plutôt que de l'obliger à attendre inutilement deux mois supplémentaires, comme c'est le cas actuellement[10]. Ces deux modifications nécessiteraient l'injection de fonds supplémentaires, mais, compte tenu du fait que le programme réussit à aider les chômeurs de longue date à trouver un emploi, une telle réaffectation mérite un examen attentif.

Un nouveau partenariat

La réforme de la politique du marché du travail est nécessairement une entreprise de longue haleine. Étant donné qu'elle influe directement sur le mode de vie et le bien-être des personnes, une telle réforme ne peut éviter de rencontrer des obstacles politiques et institutionnels. En temps normal, on ne peut changer que progressivement les arrangements institutionnels à mesure qu'apparaît un consensus social au sujet de la nécessité d'apporter des modifications.

À certains égards, les chances d'en arriver à un tel consensus au Canada sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis longtemps. Comme nous l'avons souligné précédemment, le Canada n'a aucune tradition de gestion tripartite de type européen pour traiter des grandes questions économiques. Toutefois, des signes encourageants de concertation et de consultation entre les partenaires sociaux ont commencé à se manifester, qui sont d'ailleurs reliés à des questions d'adaptation de la main-d'œuvre.

- À l'échelle nationale, les consultations du CCMTP sur la Stratégie de mise en valeur de la population active dont il

est fait état plus haut constituent un exemple prometteur. Ces consultations ont permis d'amorcer un dialogue fructueux entre les autorités responsables de la politique du marché du travail et le monde des affaires, les syndicats ainsi que d'autres représentants du secteur privé. Les échanges ont porté sur l'établissement de mécanismes visant à accroître la participation des entreprises et des syndicats à la gestion et la formulation des programmes du marché du travail.

- Au Québec, 12 colloques régionaux et un colloque provincial sur l'emploi ont eu lieu pendant l'été et l'automne 1989. Les représentants des divers groupes d'intérêt ont analysé ensemble la situation de l'emploi pour cerner les problèmes et formuler une déclaration d'action commune.

- En Colombie-Britannique, le Groupe de travail sur l'éducation et la formation de la C.-B., formé de représentants de syndicats et d'organisations patronales, s'est vu confier le mandat en août 1989 d'examiner les questions d'emploi et de formation et de présenter des recommandations au gouvernement provincial.

- En Ontario, le Conseil du Premier ministre a conseillé au gouvernement de déléguer la responsabilité en matière de programmes de formation et d'autres programmes du marché du travail à un conseil de l'adaptation et de la formation, composé en grande partie de dirigeants patronaux et syndicaux. Le Conseil du Premier ministre a aussi appuyé la délégation du processus décisionnel en matière de programmes à des comités de formation régionaux et sectoriels. En fait, le conseil de l'adaptation et de la formation et ses comités deviendraient les principaux acheteurs des services de formation auprès des collèges communautaires et des établissements de formation privés. Le conseil aurait le pouvoir nécessaire pour décider des programmes et des fonds destinés à l'adaptation et à la formation en milieu de travail[11].

Ces dernières années, plusieurs formules de coopération sectorielle entre employeurs et employés ont été mises au point pour traiter des questions de restructuration industrielle et d'adaptation de la main-d'œuvre. Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) qu'ont créé en 1986 les Métallurgistes unis d'Amérique et les grandes aciéries afin de se concerter au sujet des questions de commerce et d'emploi qui touchent l'industrie sidérurgique en est un exemple. Ce partenariat a débouché sur un programme d'adaptation conçu et administré par le CCCES et destiné aux travailleurs de l'acier licenciés. On peut trouver un autre exemple dans l'industrie des produits électriques et électroniques, où les employeurs et les syndicats se sont entendus sur la nécessité de recycler et de redéployer la main-d'œuvre afin de lui permettre de faire face à une forte expansion de l'industrie. Ils ont formé un Comité conjoint des ressources humaines dans l'industrie de l'électronique et ont établi un fonds à l'échelle du secteur pour assurer le financement de la formation professionnelle et du perfectionnement, de congés d'études payés et de programmes de formation syndicale. Le Centre d'adaptation de la main-d'œuvre en aérospatiale (CAMAQ) du Québec constitue une autre expérience intéressante de partenariat. Créé en 1978, ce Centre réunit les employeurs et les syndicats de l'industrie aérospatiale ainsi que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Grâce au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie du gouvernement fédéral, un nombre croissant de comités sectoriels du même genre sont créés actuellement.

La réussite des stratégies sectorielles mixtes patronales-syndicales n'est pas surprenante. Lorsque l'ensemble de l'industrie éprouve de graves difficultés, les travailleurs et les employeurs ont tout intérêt à les surmonter. Les deux parties connaissent bien la situation et peuvent contribuer à la recherche de solutions.

Il est concevable que, dans un avenir assez rapproché, ce genre d'initiatives sectorielles bipartites mène à l'adoption de structures et de mécanismes qui permettront de déléguer au monde syndical et patronal un véritable pouvoir décisionnel sur les programmes du marché du travail – il s'agirait d'une version canadienne des institutions qui existent dans d'autres pays. Le Conseil économique appuie sans réserve les efforts visant à susciter la concertation dans le domaine des programmes du marché du travail dans l'espoir qu'il amorcera l'établissement d'un partenariat de portée plus générale à l'échelle nationale qui, à long terme, pourra s'étendre à d'autres aspects de la gestion de l'économie. Un telle concertation pourrait accroître la capacité d'adaptation du Canada à long terme.

La souplesse en milieu de travail

La politique du marché du travail a pour principal but d'assurer une répartition efficace des travailleurs entre les employeurs. Mais le mode de réaffectation de la main-d'œuvre au sein des entreprises face à la concurrence étrangère et au changement technologique revêt une importance aussi grande pour le processus d'adaptation.

Pour que l'adaptation des travailleurs soit efficace au sein d'une entreprise, il faut accepter de délaisser les pratiques traditionnelles en matière de relations du travail et de gestion des ressources humaines. Si l'on veut continuer d'améliorer la productivité et la compétitivité, il est essentiel de trouver de nouvelles formules d'organisation du travail, de relations du travail, de structures décisionnelles et de style de gestion.

Les efforts déployés au cours de la dernière décennie pour introduire des pratiques novatrices ont souvent suscité du scepticisme chez les travailleurs et les syndicats, d'autant plus qu'ils ont constitué dans certains cas une tentative mal camouflée d'éviter la syndicalisation des travailleurs d'une entreprise ou d'une usine. Les études de cas révèlent généralement que la réussite de l'innovation repose sur la volonté bien arrêtée d'établir des canaux de communication qui favorisent la confiance mutuelle à l'intérieur de l'entreprise[12].

L'une des innovations en milieu de travail qui retiennent l'attention est le remplacement des régimes de rémunération fixe par des régimes de paiements conditionnels qui lient le salaire des employés aux bénéfices de l'entreprise, à la productivité de l'unité de travail ou au niveau de compétence des travailleurs. En théorie, ces régimes de rémunération devraient avoir des effets favorables sur la productivité de l'usine. S'ils font l'objet d'une large diffusion, les régimes d'intéressement des travailleurs à l'entreprise peuvent aussi avoir des répercussions économiques souhaitables, car ils peuvent contribuer à accroître l'emploi et à juguler l'inflation[13].

Malgré leurs avantages largement reconnus, ces régimes ne semblent pas recueillir la faveur populaire au Canada. Dans son budget de février 1984, le gouvernement fédéral a proposé une série d'allégements fiscaux destinés à inciter les employeurs à mettre sur pied des régimes de participation aux bénéfices, mais cette proposition a par la suite été mise au rancart. Il est peu probable que ces pratiques de paiement conditionnel se répandent à grande échelle à moins qu'elles ne s'accompagnent de modifications dans les pratiques de gestion de manière à obtenir et à conserver la confiance des travailleurs dans les nouveaux régimes de rémunération. Ces régimes doivent reposer sur le partage d'informations concernant la performance financière en cours et les plans futurs de l'entreprise. Faute d'un accès plus étendu à l'information et de la possibilité d'avoir leur mot à dire au sujet de tels régimes, les travailleurs et les dirigeants syndicaux préféreront sans doute négocier des conventions qui prévoient le rajustement d'un barème fixe de rémunération.

L'organisation et les pratiques du travail doivent aussi faire l'objet d'innovations au niveau de l'entreprise afin qu'il soit possible de surmonter les lacunes liées à la classification rigide et étroite des emplois et à la démarcation entre les professions. Toutefois, les travailleurs perçoivent la classification rigide des emplois comme une condition nécessaire au bon fonctionnement du système d'ancienneté, lequel constitue à l'heure actuelle le principal facteur qui détermine la rémunération et la sécurité d'emploi dans la plupart des entreprises. L'adoption de nouvelles formes d'organisation du travail obligera les employeurs et les syndicats à trouver des solutions de rechange au système d'ancienneté afin d'offrir aux travailleurs la sécurité d'emploi qu'ils recherchent[14].

Bref, c'est au niveau de l'entreprise que le partenariat pourrait jouer le rôle le plus important. À cette fin, il faut toutefois modifier le processus décisionnel. Les dirigeants devront accepter que les travailleurs et leurs représentants assument plus de responsabilités dans l'entreprise s'ils veulent implanter les pratiques et politiques en matière de ressources humaines nécessaires à la compétitivité de l'entreprise sur les marchés mondiaux. Il est possible d'accroître la participation des travailleurs à la prise de décisions à l'aide de divers moyens et à divers degrés, selon le contexte particulier de l'entreprise : le partage de l'information, les consultations à un stade précoce au sujet du changement technologique, les programmes de participation au capital social ou aux bénéfices à l'intention des salariés, ou même la participation des travailleurs aux conseils d'administration. De leur côté, les travailleurs devront se faire davantage les champions de l'innovation et de l'adaptation en milieu de travail.

Ces changements d'attitude et de comportement s'imposent d'autant plus qu'ils aideront les Canadiens à s'adapter à l'évolution des activités économiques, des professions et des marchés. Toutefois, la vigueur et la stabilité de la croissance économique influent également sur la capacité de changement.

La lutte contre l'inflation

S'il est une leçon à tirer des politiques économiques des années 80, c'est qu'il est extrêmement coûteux de combattre l'inflation en recourant exclusivement à une politique monétaire restrictive. Selon les scénarios élaborés au chapitre 2, une autre récession est tout à fait possible, même si elle sera probablement moins rigoureuse qu'en 1981-1982. Les pressions inflationnistes persistent depuis plus d'un an et ont entraîné un resserrement de la politique monétaire. Le gouvernement et les autorités financières ont affirmé qu'ils ne toléreraient aucune reprise de l'inflation.

L'efficacité de la politique monétaire semble être liée directement à la gravité du ralentissement économique qu'elle provoque. Ce n'est que lorsque le taux de chômage et le nombre de fermetures d'usines augmentent que la politique semble vraiment réussir à atténuer les hausses de salaires et de prix. Voici ce que la commission Macdonald a indiqué à cet égard :

> Depuis la guerre, aucun pays n'est parvenu à réduire une inflation bien enracinée en adoptant une politique anti-inflationniste de gestion de la demande, sans subir une récession, quelle que fût la fermeté avec laquelle les autorités monétaires s'engageaient à réduire la croissance de la masse monétaire[15].

Même si l'austérité de la politique monétaire n'entraîne pas une récession dans les mois à venir, les taux d'intérêt élevés et la surévaluation du dollar auront déjà nui à quelques industries et régions. Pourtant, il faut maîtriser l'inflation, et trouver une meilleure façon de la juguler constituera l'un des principaux buts à atteindre dans les années 90. Parmi les armes que nous pourrions utiliser à cette fin, mentionnons le partenariat social, des objectifs coordonnés et crédibles en matière d'inflation, la flexibilité des salaires et la coordination de la politique budgétaire.

Le partenariat social

D'après l'expérience des pays qui ont réussi à mettre en œuvre une stratégie de plein emploi, il serait peut-être souhaitable de faire davantage appel à l'établissement d'un consensus social et à l'adoption de lignes directrices ou d'une politique volontaire des revenus pour vaincre l'inflation. Les régimes tripartites fondés sur la centralisation des négociations et sur un compromis entre les partenaires sociaux – le milieu des affaires, le monde syndical et l'État – à l'égard d'un vaste éventail de questions économiques semblent offrir la solution à la lutte contre l'inflation sans entraîner un niveau de chômage inacceptable. Bien que les régimes diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, ils s'inspirent tous d'une forme de politique volontaire des revenus. Il s'agit habituellement d'une entente générale ou d'un contrat social conclu à l'échelle nationale entre le milieu des affaires, le monde syndical et l'État, qui établit les fluctuations des prix et des salaires jugées tolérables dans le contexte de la stratégie économique approuvée par les partenaires.

Le tripartisme nécessaire pour mettre en œuvre une telle politique n'existe pas au Canada. L'un des critères préalables à cet égard est la centralisation du pouvoir politique et économique – les organisations nationales d'employeurs et de syndicats doivent représenter la plus grande partie des entreprises et des travailleurs et ils doivent avoir le pouvoir de négocier et de conclure des ententes qui engagent tous leurs membres. Toutefois, les institutions économiques et politiques au Canada se caractérisent par la fragmentation plutôt que par la centralisation du pouvoir.

Au niveau politique, en raison du partage du pouvoir économique entre deux niveaux de gouvernement, pour qu'une entente vraiment générale intervienne sur les salaires et les prix, il faudrait que des pourparlers aient lieu non seulement entre les employeurs et les travailleurs, mais également avec toutes les provinces.

La fragmentation du pouvoir marque également les organisations patronales et syndicales. Au début des années 80, il y avait environ 480 associations nationales de gens d'affaires[16]. La très grande majorité d'entre elles représentaient les intérêts de producteurs particuliers et n'appartenaient à aucune association centrale mandatée pour parler au nom de toutes les entreprises.

En 1989, le mouvement syndical comptait pas moins de huit organisations, fédérations ou congrès centraux et 291 syndicats nationaux ou internationaux, sans mentionner les 809 000 membres de syndicats indépendants[17]. Le Congrès du travail du Canada (CTC), qui représente 2,3 millions de travailleurs (58 % des travailleurs syndiqués) et 130 syndicats, est sans aucun doute la fédération centrale la mieux placée pour amorcer des discussions à l'échelle nationale. Toutefois, le CTC ne peut prétendre parler au nom de tous les travailleurs syndiqués, d'autant moins que le pouvoir de syndicalisation et de négociation collective repose surtout entre les mains des syndicats locaux.

La fragmentation de nos institutions politiques et économiques représente donc un obstacle important à la formulation à court terme d'une politique volontaire des revenus, si bien que cette option n'est pas réaliste pour le Canada. Le partenariat n'est pas pour autant une solution sans issue dans notre pays. En fait, comme nous l'avons vu précédemment, le partenariat peut contribuer dans une large mesure à accroître la capacité du Canada de s'adapter. Cependant, une politique volontaire des revenus ne pourra être adoptée que lorsque le partenariat social sera devenu une institution acceptée au pays.

Ne serait-il pas possible d'imposer une politique obligatoire des revenus pour réglementer les salaires et les prix, comme ce fut le cas aux termes du Programme de lutte contre l'inflation mis en œuvre entre 1975 et 1978 ? Selon quelques études, le Programme a entraîné un ralentissement important des augmentations salariales et, de ce fait, une baisse permanente du taux d'accroissement des prix de l'ordre de 4 à 6 points de pourcentage tout en permettant d'éviter une poussée inflationniste au moment où le programme a pris fin[18].

La réglementation des prix et des salaires comporte toutefois de nombreux inconvénients. En premier lieu, elle constitue une violation grave de la liberté individuelle de fixer les prix et de négocier les salaires. En deuxième lieu,

la réglementation à grande échelle est lourde puisqu'il faut un immense appareil bureaucratique pour l'appliquer et la surveiller. En troisième lieu, les règles rigides servant à décider du niveau des prix et des salaires créent de l'inefficacité puisqu'elles empêchent les ajustements de prix relatifs. En quatrième lieu, il y a toujours le danger que des frictions graves surviennent entre les partenaires sociaux, car la réglementation réussit habituellement beaucoup plus à limiter les hausses salariales qu'à restreindre les prix ou les marges bénéficiaires[19].

Le Conseil estime que le Canada n'a rien à gagner en exacerbant les tensions entre les partenaires sociaux. Au contraire, les Canadiens ne doivent ménager aucun effort pour améliorer les relations existantes afin que les partenaires sociaux puissent s'employer de concert à rendre l'économie canadienne plus apte à s'adapter aux forces extérieures. Voilà pourquoi nous refusons l'option de la réglementation obligatoire des prix et des salaires.

Des objectifs coordonnés et crédibles en matière d'inflation

Depuis quelques années, la Banque du Canada prétend avec logique que « la politique monétaire doit être menée de façon à produire un rythme d'expansion monétaire qui favorise la stabilité de la monnaie, c'est-à-dire qu'elle doit viser la réalisation et le maintien de prix stables[20] ».

Lorsqu'elle a énoncé avec vigueur son objectif à long terme, la banque centrale a essayé de persuader les agents économiques que l'inflation serait endiguée. Certains analystes soutiennent qu'un objectif ainsi énoncé peut modifier la tendance du comportement des prix et des salaires et ainsi enrayer l'inflation tout en ayant des conséquences moins nuisibles du point de vue des pertes d'emploi et de production.

En prenant des engagements clairs, le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances contribuent probablement à influencer le comportement des dirigeants d'entreprise qui ont jusqu'à un certain point la haute main sur la détermination des salaires et des prix dans leurs sociétés. Toutefois, de telles déclarations risquent peu de modifier les anticipations du grand public ou d'influer directement sur les revendications salariales des travailleurs. Les anticipations inflationnistes de la majorité des Canadiens reposent sur l'expérience quotidienne plutôt que sur des déclarations officielles.

Lorsque les taux d'hypothèque montent, que les médias annoncent que les primes d'assurance automobile connaîtront une hausse de l'ordre de 18 %, que des services publics comme Ontario Hydro et Hydro-Québec annoncent une hausse de leurs tarifs de 7,8 % et 15 % respectivement, que les impôts fonciers et les impôts sur le revenu s'accroissent, que les médias traitent des répercussions inflationnistes de la TPS, les gens sont alors persuadés que l'inflation accélère, peu importe la tendance réelle que mesurent les indices des prix. À leurs yeux, il ne semble pas possible que la Banque du Canada réussisse à atteindre la stabilité des prix.

Le problème vient du fait qu'il y a malheureusement un manque de compatibilité entre les déclarations du gouverneur de la banque et les mesures prises par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, y compris les ministères, sociétés et organismes. Beaucoup de hauts fonctionnaires ne tiennent pas compte des répercussions de leurs décisions sur le taux d'inflation. Ils ne se rendent pas compte qu'ils sapent la crédibilité des objectifs énoncés par les autorités monétaires en créant dans l'esprit du public une confusion qui tend à renforcer les anticipations inflationnistes et, par la suite, à rendre la politique monétaire plus restrictive qu'elle doit l'être. Aussi, la Banque du Canada apparaît-elle comme la seule responsable de la lutte contre l'inflation.

Aux yeux du Conseil, la lutte contre l'inflation est un objectif de principe dont toutes les couches de la société canadienne bénéficient, en particulier les personnes qui touchent un revenu fixe ou dont le pouvoir de négociation est restreint; les entreprises et les travailleurs qui doivent livrer concurrence sur les marchés internationaux en profitent également. D'une certaine manière, la lutte contre l'inflation est un objectif collectif; par conséquent, tous les Canadiens doivent contribuer à réduire les pressions inutiles sur les prix et les coûts. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pouvoirs publics dont les mesures ne sont pas soumises à la discipline du marché et qui n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre pour réaliser des gains rapides de productivité afin de compenser de fortes augmentations de prix.

Ces observations nous amènent à deux grandes conclusions en ce qui concerne les politiques anti-inflationnistes :

1 Les objectifs de la Banque du Canada doivent être à la fois clairement définis et perçus comme étant réalisables à moyen terme si l'on veut modifier les anticipations inflationnistes.

2 Pour combattre l'inflation plus efficacement, tous les niveaux de gouvernement et tous les pouvoirs publics doivent assumer une plus grande responsabilité dans la lutte contre l'inflation.

Le Conseil est d'avis que la politique monétaire serait plus efficace si les objectifs de la Banque du Canada étaient formulés en termes plus faciles à comprendre et à accepter. Actuellement, l'objectif de la banque est « la réalisation et le maintien de prix stables ». Aucun délai n'est prévu pour la réalisation de cet objectif. En outre, l'expression « prix stables » donne à penser à un taux d'inflation nul, objectif dont la faisabilité est discutable, car le Canada n'est pas parvenu à ce taux, pendant quelque période prolongée que ce soit, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Le Conseil croit également que les gouvernements et leurs organismes devraient jouer un rôle plus actif dans la lutte contre l'inflation, en redoublant d'effort pour éviter toute augmentation des prix réglementés et des taxes qui pourrait être perçue comme excessive en regard des objectifs de la politique anti-inflation. De plus, les gouvernements devraient se montrer sensibles aux conséquences inflationnistes d'un certain nombre de leurs initiatives et politiques, telles que la réglementation en matière d'environnement et l'équité salariale. Dans la mesure où ces interventions entraînent l'accroissement des coûts de production, leur effet sur les prix se fait pratiquement sentir de façon immédiate. Nous ne prétendons pas qu'il faille abandonner de telles mesures, car elles sont souvent fondées sur des choix sociaux, mais il serait sans doute préférable qu'elles soient étalées sur plusieurs années en vue de diluer leur effet inflationniste.

Sur le plan pratique, une des possibilités qu'il vaut la peine d'envisager pour remplir les conditions susmentionnées serait que le gouvernement fédéral établisse des lignes directrices dans sa lutte contre l'inflation. Les provinces devraient participer à la définition de ces lignes directrices et à l'examen des résultats. Par ailleurs, ces lignes directrices n'obtiendront le plein assentiment du public que si elles apparaissent comme pleinement compatibles avec les objectifs explicites de la Banque du Canada.

Selon nous, les rencontres des ministres des Finances du gouvernement fédéral et des provinces, ou peut-être des premiers ministres, seraient l'endroit tout désigné pour établir les lignes directrices devant guider les décisions du secteur public en matière de charges publiques (taxes, prix, droits d'utilisation, etc.) et de prix réglementés. Par ailleurs, chaque assemblée législative devrait créer un comité permanent qui aurait pour mandat d'examiner les décisions relevant de sa compétence qui semblent outrepasser les lignes directrices sur lesquelles on se serait entendu au niveau ministériel. Nous admettons que certaines décisions outrepasseront à juste titre les lignes directrices, mais nous nous attendons aussi à ce que d'autres restent en deçà. Enfin, il faudrait confier à Statistique Canada la tâche de calculer le taux d'accroissement des prix réglementés et des autres taxes et droits imposés par l'État afin que le public soit informé de la proportion globale de l'inflation imputable au gouvernement fédéral, aux provinces et aux municipalités.

Cette approche coordonnée de la lutte contre l'inflation s'inspire d'un précédent, soit la politique des « 6 et 5 » présentée dans le budget de juin 1982. Cette politique comportait plusieurs points forts : même si le secteur privé était libre d'y adhérer, elle a procuré à la politique de lutte contre l'inflation du gouvernement fédéral une certaine crédibilité et a permis aux agents économiques d'adapter leurs anticipations à une norme qui leur semblait réaliste[21].

Il convient de souligner que cette approche comporte quelques risques. Si elles sont fixées trop bas, les cibles de référence sembleront trop optimistes et auront un effet restreint sur les anticipations. Dans le cas contraire, elles peuvent accroître les anticipations et se traduire par un taux d'inflation supérieur à ce qu'il aurait été autrement. Toutefois, malgré ces inconvénients, il y a un net avantage à faire en sorte que les décisions des pouvoirs publics soient conformes à la politique monétaire.

La flexibilité des salaires

Si les prix et les salaires variaient davantage en fonction des fluctuations de la demande globale, ils réagiraient plus rapidement à un resserrement de la politique monétaire au lieu de laisser la production et l'emploi faire la plus grande partie des frais. Au Canada, cependant, les salaires et les prix réagissent lentement aux fluctuations de la demande globale. Pendant la dernière récession, les augmentations de salaires (mesurées par les hausses effectives des règlements salariaux ou les gains hebdomadaires moyens) n'ont commencé à diminuer par suite du ralentissement économique que 18 mois après le début de la hausse du taux de chômage[22].

Les causes de cette inertie résident dans le processus de négociation collective. En premier lieu, les conventions collectives portent souvent sur une période de deux ou trois ans; la durée moyenne des conventions signées pendant le premier semestre de 1990 était de 29 mois. Par conséquent, seul un petit nombre de conventions sont négociées au cours d'une année donnée et elles tiennent compte de la conjoncture du moment. Aussi, les niveaux moyens de salaire sont touchés non seulement par les nouvelles conventions, mais également par le pourcentage des salaires qui demeurent inchangés et par la mise en œuvre des augmentations différées prévues aux termes des conventions existantes.

Le chevauchement des conventions constitue une autre source d'inertie. Lorsqu'ils négocient les salaires, les

représentants patronaux et syndicaux tiennent compte du niveau courant et futur de rémunération des professions ou activités économiques similaires. C'est ce que l'on appelle l'émulation salariale. Lorsque les conventions ne font pas l'objet d'une négociation simultanée, le processus de rajustement prend plus de temps parce que les négociations des salaires reposent non seulement sur la conjoncture existante, mais également sur les augmentations récemment obtenues dans d'autres « secteurs-repères ». Le Canada et les États-Unis présentent une situation particulière à cet égard. Comme nous l'avons vu précédemment, au Japon et dans d'autres pays industrialisés, les conventions sont de courte durée; dans beaucoup de cas, les négociations ont lieu simultanément. Des conventions de plus courte durée et des négociations collectives synchronisées, même à l'intérieur d'un système de négociations collectives décentralisé, aideraient à atténuer la rigidité des salaires et des prix et à accroître la stabilité de l'emploi.

Bien que des conventions de courte durée et des négociations plus étroitement synchronisées semblent présenter des avantages indéniables, des problèmes se posent également là encore. Des conventions synchronisées de courte durée rendraient l'économie plus vulnérable aux augmentations rapides de salaires et de prix en période de hausse d'inflation. Les autorités monétaires et budgétaires devraient réagir rapidement à tout signe de surchauffe de l'économie. Parmi les autres facteurs négatifs, notons les coûts supplémentaires de la négociation, des arrêts de travail plus fréquents et la capacité réduite des entreprises d'effectuer une planification à long terme. Une solution de compromis consisterait à négocier des conventions à long terme pour les avantages non salariaux et à prévoir des négociations annuelles qui ne porteraient que sur les salaires.

Ces dernières années, on a examiné d'autres façons d'atténuer l'inertie des salaires, notamment par des régimes d'intéressement à l'entreprise. Comme nous l'avons précisé précédemment, le recours à des régimes de participation aux bénéfices ou d'intéressement à la productivité permettrait de faire varier davantage la rémunération de la main-d'œuvre en fonction des cycles de l'économie, car la production et les bénéfices de l'employeur sont directement tributaires de la demande globale. Un ralentissement économique, par exemple, ferait diminuer les bénéfices, ce qui entraînerait une baisse des primes versées aux travailleurs ou des montants déposés à leur compte de participation aux bénéfices. Il en résulterait une diminution de la masse salariale de l'entreprise, et l'employeur pourrait garder à son service des travailleurs qui autrement auraient été licenciés. En période de croissance, où les bénéfices sont importants, les salaires seraient plus élevés que dans un régime à taux fixe, à cause du versement de primes. Tout système de rémunération conditionnelle s'inspire du principe voulant que dans le temps, la masse salariale totale ne soit en moyenne ni plus faible ni plus élevée que dans le système actuel de rémunération fixe. Toutefois, l'emploi serait beaucoup plus stable.

La coordination de la politique budgétaire

La politique budgétaire peut jouer un rôle plus important dans la lutte contre l'inflation et ce, de deux façons. En premier lieu, il faudrait mieux coordonner les politiques budgétaire et monétaire du gouvernement fédéral et les politiques budgétaires des provinces. En second lieu, le gouvernement fédéral devrait adopter une approche ferme du problème de la dette et s'y tenir.

Depuis quelques années, on a consacré beaucoup d'attention au prix que certaines régions du Canada ont dû payer parce qu'une région en particulier, soutenue par une forte reprise, profitait des avantages de la surchauffe de son économie alors que d'autres régions ne s'étaient pas encore tout à fait remises des effets de la récession. Pourquoi faudrait-il ralentir l'économie de tout le pays lorsque l'inflation ne se manifeste qu'à un endroit ?

La solution idéale serait d'établir des politiques économiques nationales susceptibles de s'adapter à chaque région. Cependant, il est impossible en réalité de le faire dans le cas de la politique monétaire. À cause de la mobilité des capitaux et de l'absence de taux de change régionaux, il est impossible de maintenir des taux d'intérêt différents sur des emprunts appartenant à la même catégorie de risques à l'intérieur de la même zone monétaire. En revanche, il est possible, du moins en théorie, d'établir une différenciation dans la politique budgétaire. Bien que la politique budgétaire du gouvernement fédéral puisse être restrictive dans l'ensemble, par exemple, certaines régions pourraient en être exemptées, mais ce genre de traitement différent risquerait de susciter une vive résistance politique[23].

Une autre façon d'établir une différenciation dans la politique budgétaire consisterait à faire en sorte que les provinces assument une plus grande responsabilité dans la lutte contre l'inflation, dans le cadre de leurs propres politiques budgétaires. Par exemple, on a soutenu que le gouvernement de l'Ontario avait eu, pendant la très forte reprise qui a suivi la récession de 1981-1982, plusieurs excellentes occasions, surtout en 1988, d'atténuer la surchauffe de son économie en adoptant des budgets plus restrictifs[24]. Cette province a plutôt adopté des budgets expansionnistes. De plus, parce que l'Ontario avait décidé d'accroître les dépenses de programmes à frais partagés, cette politique a fait monter les dépenses du gouvernement fédéral et a compli-

qué davantage la réduction du déficit. Il semble donc qu'à certains moments, les mesures des provinces aient amplifié les pressions inflationnistes plutôt que de les atténuer; par conséquent, il a fallu resserrer davantage la politique monétaire.

Il est assez évident, dès lors, que le manque de coordination des décisions budgétaires a contribué à l'inefficacité de la politique budgétaire et l'a même, à l'occasion, rendue contre-productive. Le risque d'inefficacité augmente d'ailleurs à mesure que les gouvernements provinciaux et locaux interviennent davantage dans l'économie. (Leur part de l'ensemble des dépenses publiques au Canada atteint maintenant 63,3 %.) Des efforts de coordination fédérale-provinciale ont été déployés par le passé, mais toutes les tentatives en ce sens ont un jour ou l'autre avorté, soit à cause de priorités opposées, soit à cause de la tendance à en faire assumer les coûts politiques par un autre niveau de gouvernement. Néanmoins, nous devons tous admettre que les coûts engendrés par le manque de coordination des politiques sont élevés, et c'est pourquoi il nous faut souligner la nécessité d'assurer une plus grande coordination de la politique budgétaire des provinces et du gouvernement fédéral.

Il importe également de mieux coordonner les politiques budgétaire et monétaire du gouvernement fédéral. L'incompatibilité signalée entre la politique énoncée par la Banque du Canada et les hypothèses de base du budget de février 1990 symbolisent bien ce problème. Il est clair, d'après les simulations du chapitre 2, qu'une meilleure coordination entre ces deux grands leviers de la politique économique est essentielle. Une politique budgétaire qui contribue à atténuer le rythme de croissance en période de pression inflationniste crée sans contredit des conditions plus favorables qui permettent à la Banque du Canada d'atteindre son objectif de lutte contre l'inflation. Réciproquement, la rapidité avec laquelle la banque centrale poursuit son objectif à long terme a des répercussions importantes sur la capacité du gouvernement de réduire le déficit. Toute mesure exclusivement axée sur la lutte contre l'inflation pourrait semer le désordre dans la situation financière du gouvernement fédéral. Bien sûr, il y a des moments où la banque centrale doit prendre sans tarder des mesures fermes pour éviter de perdre la maîtrise de l'inflation, mais dès que la tendance à l'accélération des prix est refrénée, la Banque du Canada peut tenir compte d'autres indicateurs de la performance économique, y compris le plein emploi et la réduction du déficit. Il est évident qu'une telle coordination serait largement renforcée si les ministres des Finances du gouvernement fédéral et des provinces adoptaient les lignes directrices contre l'inflation dont il a été fait état précédemment.

Conclusion

Les Canadiens doivent être prêts à remettre en question et à redéfinir les institutions et le cadre d'action actuels servant à lutter contre l'inflation et à promouvoir le développement économique, sinon cela risque de provoquer une hausse des taux de chômage et de laisser persister les éléments de rigidité qui pourraient restreindre le potentiel de croissance de l'économie pour le reste de la décennie, surtout dans les régions où l'adaptation a été lente par le passé.

Au chapitre 3, nous avons décrit plusieurs modèles européens d'élaboration des décisions économiques qui ont permis d'établir avec succès un consensus social au sujet des objectifs à atteindre en matière de plein emploi et de stabilité des prix. Nous avons conclu qu'aucun de ces modèles ne pourrait être reproduit avec succès au Canada. Nous avons formulé ici un certain nombre d'idées qui pourraient mener à l'établissement d'un modèle canadien original, qui s'inspirerait avec le temps de l'expérimentation du partenariat pour la résolution des problèmes. Il vaut la peine d'appliquer ces idées à court et à moyen terme, car elles offrent la possibilité de résoudre certains des conflits immédiats et insolubles qui opposent les objectifs stratégiques. Elles peuvent également s'appliquer à moyen et à long terme, car elles permettent d'établir de nouveaux rapports institutionnels fondés sur le partenariat.

S'ils veulent réaliser les gains potentiels de l'une ou l'autre des options examinées dans le présent chapitre, les Canadiens devront faire preuve de la volonté politique nécessaire pour résoudre les problèmes de façon concertée. La transition vers un cadre d'action économique plus efficace ne pourra se faire que si le gouvernement fédéral et les provinces, de concert avec le monde des affaires et les dirigeants syndicaux, sont prêts à reconnaître qu'il y a quelque chose de fondamentalement mauvais dans la manière dont nous avons essayé de résoudre les difficultés économiques par le passé.

Nombre d'employeurs ont tendance à abandonner entièrement aux gouvernements la responsabilité de la gestion de l'économie, alors qu'ils devraient comprendre qu'un rôle plus important leur incombe au moment où notre société doit s'adapter aux nouvelles réalités mondiales des années 90. À mesure que la déréglementation et la plus grande mobilité des capitaux et des ressources confèrent aux employeurs un pouvoir accru, ils doivent également assumer de nouvelles responsabilités, notamment en investissant dans la formation et la protection de l'environnement, et la mise en place d'une nouvelle infrastructure, dans les télécommunications et les transports, par exemple.

Le Conseil reconnaît que beaucoup de Canadiens ont de la difficulté à comprendre les changements qui se produisent en milieu de travail et à s'y adapter, ainsi qu'à limiter leurs dépenses en période de taux d'intérêt élevés et au moment où la sécurité de l'emploi est moindre que dans les décennies précédentes. Nous sommes conscients du contraste paradoxal, qu'a fait ressortir le Vingt-sixième Exposé annuel, entre la prospérité apparente de la société canadienne et l'insécurité économique de nombreuses familles. Cependant, nous devons insister sur le fait que les Canadiens devront réduire leurs attentes quant à la capacité des pouvoirs publics de résoudre leurs problèmes. Les gouvernements nationaux sont en train de perdre certains de leurs moyens d'action traditionnels, et le gouvernement fédéral éprouve, pour sa part, de graves difficultés financières.

Enfin, nous ne pouvons faire preuve d'optimisme au sujet de la capacité du Canada de s'adapter aux transitions qui l'attendent, à moins d'empreindre les relations fédérales-provinciales d'une plus grande maturité – c'est-à-dire à moins que le gouvernement fédéral n'entreprenne une consultation véritable avec les provinces et à moins que ces dernières ne perçoivent le gouvernement fédéral comme un partenaire plutôt qu'un bouc émissaire. L'impasse récente de l'Accord du lac Meech a jeté une ombre lugubre sur l'avenir. Toutefois, les coûts liés à l'absence de coordination des politiques que signale le présent Exposé doivent convaincre les gouvernements de s'élever au-dessus des divisions douloureuses suscitées par le débat constitutionnel. Sinon, les options du Canada seront restreintes et peu attrayantes.

Le Conseil estime qu'un effort collectif visant à juguler l'inflation et à lutter contre le chômage remettrait non seulement l'économie canadienne sur le chemin de la croissance à moyen terme, mais aiderait également la société canadienne à vivre une transition essentielle vers un cadre d'action adapté aux réalités des années 90.

Appendices

Tableau A-1

Destination des exportations canadiennes, 1971 et 1987

En pourcentage

	1971	1987
Exportations totales vers :		
États-Unis	68,5	75,7
Pays du G-4[1]	12,1	5,8
Japon	4,6	5,7
Pays du Pacifique (sans le Japon)	3,2	4,4
Pays du COMECON	1,3	1,0
Autres pays	10,3	7,3
Total	100,0	100,0
États-Unis		
Produits alimentaires et boissons[2]	31,4	43,6
Autres matières brutes	49,3	46,7
Combustibles	94,9	85,6
Produits manufacturés	79,6	85,5
Pays du G-4		
Produits alimentaires et boissons[2]	20,9	6,7
Autres matières brutes	21,7	16,5
Combustibles	0,4	0,5
Produits manufacturés	8,3	3,9
Japon		
Produits alimentaires et boissons[2]	8,6	11,5
Autres matières brutes	12,5	16,1
Combustibles	4,3	10,1
Produits manufacturés	1,0	1,8
Pays du Pacifique (sans le Japon)		
Produits alimentaires et boissons[2]	11,0	10,5
Autres matières brutes	2,3	7,9
Combustibles	--	2,3
Produits manufacturés	2,4	3,1
Pays du COMECON		
Produits alimentaires et boissons[2]	8,5	9,6
Autres matières brutes	0,6	0,5
Combustibles	--	--
Produits manufacturés	0,2	0,2
Autres pays		
Produits alimentaires et boissons[2]	19,6	18,0
Autres matières brutes	13,6	12,3
Combustibles	0,3	1,4
Produits manufacturés	8,4	5,6

1 Royaume-Uni, France, République fédérale d'Allemagne et Italie.
2 Y compris les céréales et les oléagineux.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après la base de données de Statistique Canada sur le commerce mondial.

B L'incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des produits intermédiaires, écart entre 1986 et 1981

Les résultats figurant au tableau 1-2 (chapitre 1) et au tableau B-1 du présent appendice proviennent des matrices de la production, d'utilisation et de demande finale pour 1981 et 1986 publiées par Statistique Canada dans son système de tableaux d'entrées-sorties. En utilisant de façon appropriée les matrices en question, il est possible de déterminer les besoins en travailleurs en 1986 pour un certain nombre d'hypothèses contre-factuelles. En particulier, on peut évaluer l'incidence sur les besoins en main-d'œuvre attribuable aux variations survenues dans les matrices d'utilisation entre 1981 et 1986. Si, dans le cas d'un produit donné, le fabricant doit modifier la composition des produits intermédiaires, la composition industrielle de la teneur du produit final en travail s'en trouve modifiée. Cette incidence correspond à la variation de la composition des produits intermédiaires. De plus, il est aussi possible d'évaluer l'incidence sur les besoins en main-d'œuvre de la variation du volume et de la composition industrielle de la demande finale, y compris l'incidence de la variation du volume et de la composition industrielle des exportations et des importations entre 1981 et 1986.

Il faut éviter de confondre ces calculs avec ceux obtenus à l'aide d'un modèle macroéconométrique dans lequel l'effet du revenu pleinement intégré est aussi pris en compte. Les résultats présentés ici n'ont trait qu'à l'effet direct et indirect sur les besoins en main-d'œuvre de la variation de la demande intermédiaire et finale.

Dans le tableau 1-2, les résultats de la colonne 2 ont été obtenus à l'aide de la matrice d'utilisation de 1981 en vue de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu du volume et de la composition industrielle de la demande finale de 1986. Les résultats de la colonne 3 ont été calculés à l'aide de la matrice d'utilisation de 1986 afin de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu du volume des exportations de 1981. Quant aux résultats de la colonne 4, ils ont été obtenus à l'aide de la matrice d'utilisation de 1986 en vue de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu de la composition industrielle des exportations de 1981, qui a été maintenue au niveau de la demande d'exportations de 1986. Les résultats de la colonne 5 ont été calculés à l'aide de la matrice d'utilisation de 1986 en vue de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu du volume des importations de 1981. Ce calcul présuppose qu'une substitution des importations s'est produite. Les résultats de la colonne 6 ont été obtenus à l'aide de la matrice d'utilisation de 1986 en vue de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu de la composition industrielle des importations de 1981, qui a été maintenue au niveau de la demande d'importations de 1986. Ce calcul présuppose aussi qu'une substitution des importations s'est produite. Les résultats de la colonne 7 montrent que des interactions non linéaires se produisent dans les cas où tous les effets sont évalués simultanément. Les résultats de la colonne 8 ont été obtenus à l'aide de la matrice d'utilisation de 1981 afin de déterminer les besoins en travailleurs en 1986, compte tenu du volume et de la composition des importations et des exportations de 1981. Pour ce qui est du volume et de la composition de la consommation, des investissements et des dépenses gouvernementales, la situation est restée la même qu'en 1986. Pour des renseignements détaillés concernant les branches d'activité sur lesquelles portent ces calculs, voir le tableau B-1.

Tableau B-1

Incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des facteurs intermédiaires, Canada, écart entre 1986 et 1981

Milliers de travailleurs

	Emploi, 1986	Variation de la composition des facteurs intermédiaires[1]	Incidence totale[2]
Secteur primaire			
Agriculture, pêche et exploitation forestière	579,8	–13,1	–10,7
Pétrole brut et gaz naturel	40,6	–4,6	7,6
Mines métalliques et non métalliques	109,4	–21,6	–35,3
Total partiel	729,8	–39,3	–38,4
Secteur manufacturier			
Aliments	194,4	1,4	–1,2
Boissons	31,7	1,5	0,1
Produits du tabac	7,0	0,1	–0,2
Produits du caoutchouc	25,8	0,1	–0,9
Produits du plastique	41,4	7,6	7,5
Cuir	23,3	0,2	–8,2
Textiles	59,2	8,6	–5,7
Vêtements	114,0	5,6	–13,0
Bois	110,9	7,6	19,3
Meubles et accessoires	55,8	2,7	6,1
Papier et produits connexes	116,2	0,8	3,7
Imprimerie et édition	123,9	3,5	5,9
Métaux primaires	102,3	–20,7	–38,4
Métallurgie	148,0	–15,7	–20,7
Fabrication de machines	78,0	–17,5	–58,1
Matériel de transport	214,2	8,1	21,7
Produits électriques	135,1	28,1	9,3
Produits minéraux non métalliques	53,3	–0,1	1,1
Produits du pétrole et du charbon	14,0	–1,8	–2,6
Produits chimiques	86,5	10,7	–3,8
Produits manufacturés divers	69,3	–0,9	–2,5
Total partiel	1 804,0	29,9	–80,5
Autres branches d'activité			
Construction	674,6	–10,7	–8,4
Secteur réglementé	766,5	5,7	23,9
Commerce	1 993,5	20,5	33,4
Services financiers et assurances	605,0	24,3	43,3
Services aux entreprises	551,6	9,7	48,1
Services d'éducation et de santé	181,6	1,4	1,2
Autres services	1 255,1	–38,4	–27,8
Total partiel	6 028,0	12,6	113,7
Total	8 561,8	3,2	–5,2

1 Ne comprend que l'incidence de la variation de la composition des produits intermédiaires sur les besoins en travailleurs.

2 Y compris l'incidence (besoins en travailleurs) non seulement de la variation de la composition des produits intermédiaires, mais aussi du volume et de la composition des importations et des exportations.

Source Estimations du Conseil économique du Canada, d'après les tableaux d'entrées-sorties de Statistique Canada, 1981 et 1986.

C La situation aux États-Unis : scénario de référence et autres scénarios

Le scénario de référence pour les États-Unis

Les États-Unis peuvent-ils réduire leur déficit intérieur et extérieur tout en maintenant la croissance et en stabilisant l'inflation ? Pour y parvenir dans la conjoncture actuelle, ils doivent adopter d'importantes mesures de réduction du déficit, lutter énergiquement contre l'accélération de l'inflation à moyen et à long terme et promouvoir un développement économique harmonieux en Europe et en Asie. À l'heure actuelle, il n'y a tout au plus que deux de ces trois conditions essentielles qui sont remplies.

Sur le plan extérieur, l'évolution différente de la croissance en Europe, en Amérique du Nord et en Asie constitue l'aspect le plus important de la situation. Dans la région de l'Asie-Pacifique et en Europe, les dépenses d'investissement ont stimulé la croissance réelle. Cette situation devrait se maintenir, quoiqu'à un rythme plus lent, alors qu'aux États-Unis la croissance a été beaucoup plus lente en 1989 et pendant la première partie de 1990. Les États-Unis ont resserré le crédit au cours des 18 derniers mois afin d'endiguer les pressions inflationnistes. Le taux des fonds fédéraux a augmenté de 300 points de base en 1988-1989, pour ensuite chuter d'environ 150 points. Nous nous attendons à ce que cette tendance à la baisse se poursuive. Néanmoins, le crédit demeurera relativement plus serré, en chiffres absolus, qu'il ne l'était en 1987 (en partie à cause d'une réglementation plus sévère des banques).

En raison du récent resserrement du crédit, la croissance réelle a subi une décélération, et l'accélération initiale de l'inflation a été enrayée. La production et l'emploi augmenteront en 1990 et jusqu'en 1991 à un rythme qui rendra possible un meilleur équilibre entre la demande et la capacité, ce qui permettra aux autorités monétaires d'assouplir le crédit tout en surveillant de près toute possibilité de recrudescence de l'inflation. Les projections détaillées du scénario de référence pour l'économie des États-Unis figurent au tableau C-1.

Dans le scénario de référence, le déficit fédéral se contracte d'environ 30 milliards de dollars US par an, et l'équilibre budgétaire est à peu près atteint d'ici 1995. Nous avons supposé que les États-Unis adopteront un train de mesures qui comprendra des hausses d'impôts, une réduction des dépenses militaires et des restrictions des dépenses consacrées aux programmes sociaux (dont le programme Medicare). Toutefois, il sera impossible de réduire le déficit à 64 milliards de dollars pour l'exercice 1991-1992 comme le stipule la loi Gramm-Rudman-Hollings sans apporter plus de modifications à la politique budgétaire que n'en prévoit le scénario de référence. Selon des estimations récentes, le déficit pourrait atteindre 230 milliards de dollars au cours de l'exercice 1991-1992, compte tenu du coût de sauvetage des établissements d'épargne et de prêts. Même si l'on excluait ce coût, il manquerait toujours 100 milliards de dollars pour atteindre l'objectif de 64 milliards de dollars.

L'amélioration de la situation budgétaire fédérale envisagée dans le scénario de référence présente, entre autres, l'avantage de faire croître l'épargne nationale par rapport au PNB. Il s'ensuit une atténuation des pressions sur les marchés du crédit, de même que des besoins d'entrée de capitaux, ce qui se traduit par une diminution modeste du déficit courant par rapport au PNB. Quoique la dépréciation d'environ 15 % du dollar US ait un effet positif, plusieurs autres facteurs viennent retarder le redressement, dont l'effet dit de « courbe en J », c'est-à-dire une détérioration des termes de l'échange et un mouvement défavorable de la composante revenu de l'excédent commercial en raison de la croissance antérieure de la dette extérieure.

Une politique budgétaire plus restrictive

Le scénario de référence comprend certains éléments de politique budgétaire qui n'ont pas encore été approuvés par l'Administration et le Congrès des États-Unis. Quel est le lien entre l'engagement renouvelé d'apporter des modifications de fond à la politique budgétaire et la performance économique des États-Unis ? Le deuxième scénario évalue l'influence qu'auront, sur le déficit des États-Unis, certaines mesures budgétaires qui ne sont pas comprises dans le scénario de référence. Il en résulte une réduction cumulative (statique) de 160 milliards de dollars du déficit d'ici 1995 (tableau C-2, « Politique budgétaire plus restrictive »), ce qui réduit de moitié le ratio moyen entre le déficit et le PNB pour la période 1991-1995. De fait, d'ici 1995, le budget affiche un excédent important.

Tableau C-1

Scénario de référence pour les États-Unis : certains indicateurs, 1986-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne, 1986-1990	Moyenne, 1991-1995
Facteurs extérieurs								
				En dollars US par baril				
Prix du pétrole brut	18,00	18,00	18,81	19,63	20,67	21,76	16,64	19,77
				En pourcentage				
Croissance :								
Indice des prix à la production[1]	14,2	9,2	8,9	9,1	7,9	7,5	12,0	8,5
PNB réel[2]	3,3	3,2	3,4	3,3	3,2	3,2	3,6	3,3
États-Unis								
Croissance :								
PNB réel	2,1	2,2	2,4	2,6	2,8	2,7	3,2	2,6
Déflateur du PNB	4,2	4,0	4,2	4,2	4,3	4,4	3,5	4,2
PNB nominal	6,4	6,3	6,7	7,0	7,3	7,2	6,8	6,9
Indice des prix à la consommation	4,9	4,3	4,6	4,8	4,9	4,9	3,9	4,7
Population active civile	1,4	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,7	1,4
Productivité de la main-d'œuvre	0,7	1,3	1,3	1,5	1,6	1,4	1,4	1,4
Taux de chômage	5,5	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,9	5,6
Taux d'activité	66,8	67,2	67,6	67,9	68,2	68,4	66,0	67,9
Taux d'intérêt des fonds fédéraux	8,4	8,5	8,8	8,6	8,4	8,5	7,7	8,6
Proportion du PNB :								
Déficit fédéral	–2,8	–2,2	–1,8	–1,2	–0,6	–0,2	–3,4	–1,2
Solde du compte courant	–1,7	–1,8	–1,7	–1,6	–1,4	–1,2	–2,5	–1,5
				En dollars				
Salaire minimum	3,69	4,14	4,25	4,50	4,75	5,00	3,42	4,53
				En pourcentage				
Augmentation des salaires :								
Niveau fédéral	4,7	4,4	4,8	3,5	5,4	5,6	4,5	4,7
États et localités	4,4	5,3	5,3	5,5	5,6	5,6	5,0	5,5
Taux d'imposition :								
Revenu des particuliers	11,5	11,6	11,6	11,6	11,6	11,5	11,5	11,6
Taux légal, revenu des sociétés	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	37,6	34,0
Croissance des dépenses fédérales réelles :								
Défense	–1,3	–2,7	–3,3	–3,2	–3,1	–3,1	1,4	–3,1
Biens et services[3]	1,1	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	2,3	0,7
Total	0,7	–1,4	–2,1	–2,1	–1,8	–1,7	0,8	–1,8
				1980 = 100				
Indice en dollars US	190,6	194,8	197,3	202,2	204,0	204,5	163,4	200,5

1 Indice pondéré en fonction des échanges des indices de prix à la production (sans les aliments et l'énergie) des partenaires commerciaux des États-Unis.

2 Indice pondéré en fonction des échanges du PNB réel des partenaires commerciaux des États-Unis.

3 À l'exclusion des paiements de la Commodity Credit Corporation.

Source Estimations du Conseil économique du Canada, d'après les projections du WEFA Group.

Tableau C-2

Autres scénarios pour les États-Unis : certains indicateurs, 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne, 1991-1995
			En pourcentage			
Variation :						
PNB réel						
Scénario de référence	2,2	2,4	2,6	2,8	2,7	2,5
Politique budgétaire plus restrictive	2,4	2,6	2,5	2,8	2,7	2,6
Ciblage non concerté de l'inflation	0,4	1,5	3,3	3,2	2,8	2,2
Ciblage concerté de l'inflation	1,3	1,9	2,9	2,8	2,5	2,3
Récession aux États-Unis	1,6	0,9	4,1	3,8	2,7	2,6
Hausse des prix du pétrole[1]	1,5	2,0	3,0	2,9	2,7	2,4
Déflateur du PNB						
Scénario de référence	4,0	4,2	4,2	4,3	4,4	4,2
Politique budgétaire plus restrictive	3,9	4,2	4,3	4,3	4,4	4,2
Ciblage non concerté de l'inflation	3,9	3,5	3,2	3,4	3,2	3,4
Ciblage concerté de l'inflation	3,8	3,6	3,4	3,4	3,1	3,5
Récession aux États-Unis	4,0	4,1	3,6	3,8	4,0	3,9
Hausse des prix du pétrole[1]	4,3	4,4	3,9	4,1	4,3	4,2
Taux :						
Chômage						
Scénario de référence	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,6
Politique budgétaire plus restrictive	5,7	5,5	5,6	5,7	5,7	5,6
Ciblage non concerté de l'inflation	6,3	6,9	6,7	6,3	6,0	6,4
Ciblage concerté de l'inflation	6,1	6,3	6,2	6,1	6,1	6,2
Récession aux États-Unis	5,9	6,6	6,2	5,6	5,3	5,9
Hausse des prix du pétrole[1]	6,5	6,4	6,3	6,2	6,0	6,3
Intérêt des fonds fédéraux						
Scénario de référence	8,5	8,8	8,6	8,4	8,5	8,6
Politique budgétaire plus restrictive	8,0	8,6	8,3	8,0	8,1	8,2
Ciblage non concerté de l'inflation	10,4	9,7	9,1	9,1	9,2	9,5
Ciblage concerté de l'inflation	9,4	9,2	8,8	8,7	8,8	9,0
Récession aux États-Unis	10,1	9,7	7,3	8,0	8,1	8,6
Hausse des prix du pétrole[1]	9,1	9,1	8,4	8,1	8,1	8,6
			1981 = 100			
Taux de change						
Scénario de référence	194,8	197,3	202,2	204,0	204,5	200,5
Politique budgétaire plus restrictive	192,5	194,5	199,0	200,6	201,0	197,5
Ciblage non concerté de l'inflation	204,5	207,8	212,9	216,7	219,3	212,2
Ciblage concerté de l'inflation	199,7	202,9	208,3	211,7	214,2	207,4
Récession aux États-Unis	193,9	200,8	206,7	207,8	208,5	203,5
Hausse des prix du pétrole[1]	193,9	197,3	203,4	205,6	206,5	201,3
			En pourcentage			
Proportion du PNB :						
Déficit fédéral						
Scénario de référence	–2,2	–1,8	–1,2	–0,6	–0,2	–1,2
Politique budgétaire plus restrictive	–2,0	–1,3	–0,6	0,2	0,8	–0,6
Ciblage non concerté de l'inflation	–2,8	–2,7	–2,0	–1,4	–1,0	–2,0

Tableau C-2 (suite)

	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne, 1991-1995
			En pourcentage			
Ciblage concerté de l'inflation	–2,6	–2,3	–1,7	–1,1	–0,8	–1,7
Récession aux États-Unis	–2,5	–2,6	–1,5	–0,6	–0,2	–1,5
Hausse des prix du pétrole[1]	–3,3	–2,5	–1,8	–1,1	–0,7	–1,9
Déficit du compte courant						
Scénario de référence	–1,8	–1,7	–1,6	–1,4	–1,2	–1,5
Politique budgétaire plus restrictive	–1,7	–1,6	–1,3	–1,0	–0,8	–1,3
Ciblage non concerté de l'inflation	–1,7	–1,6	–1,6	–1,5	–1,4	–1,6
Ciblage concerté de l'inflation	–1,7	–1,6	–1,5	–1,3	–1,1	–1,4
Récession aux États-Unis	–1,7	–1,4	–1,2	–1,3	–1,1	–1,3
Hausse des prix du pétrole[1]	–2,1	–1,9	–1,4	–1,1	–0,9	–1,5

1 Dans le scénario de référence, le coût moyen d'achat à la raffinerie s'établit à 18 $ US le baril en 1990 et 1991, tandis que dans le scénario de la hausse des prix du pétrole ce prix clé a été porté à 20,80 $ US en 1990 et à 25,50 $ US en 1991. Par la suite, il suit la tendance dont fait état le scénario de référence, si bien qu'en 1995 il atteint 29,26 $ US, soit 7,50 $ le baril de plus que le niveau de 21,76 $ US prévu dans le scénario de référence.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après les projections du WEFA Group.

Les avantages de ces mesures budgétaires sont manifestes : la baisse des taux d'intérêt réels accélère la croissance de l'investissement par les entreprises, la dépréciation du dollar stimule la croissance des exportations et l'accumulation plus rapide de capitaux par les entreprises accroît la productivité de la main-d'œuvre et fait augmenter les revenus réels. Le déficit courant s'en trouve réduit, et le fléchissement de la consommation publique entraîne une réduction de la dette extérieure. Tous ces effets laissent présager une hausse du niveau de vie. La modération budgétaire à court terme se traduit plus tard par une baisse des taux d'intérêt réels.

Évolution défavorable de la situation à l'étranger

Les événements qui se déroulent au Japon et en Europe par suite des pressions de la demande et de la conversion des pays d'Europe de l'Est à l'économie de marché pourraient amener les autorités monétaires à faire preuve d'une plus grande prudence à l'égard des pressions inflationnistes. Il en résulterait une hausse des taux d'intérêt réels qui aggraverait le ralentissement actuel (tableau C-2, « Récession aux États-Unis »). Une hausse des taux d'intérêt au Japon et en Europe entraînerait dans un premier temps des pressions à la baisse sur le dollar américain. Les États-Unis finiraient par être obligés de majorer les taux d'intérêt pour prévenir l'effet inflationniste d'un glissement du dollar. Le fléchissement de la croissance de la production à l'étranger et le resserrement du crédit aux États-Unis suffiraient à ralentir l'économie américaine au point de provoquer une récession en 1992. Une fois les conditions de récession concrétisées, le taux de croissance subirait un changement profond, et les taux d'intérêt réels chuteraient très fortement. Ces phénomènes provoqueraient une perte de production, une augmentation temporaire des taux de chômage et une certaine diminution du taux d'inflation. À la fin du cycle de production, la performance de l'économie reviendrait à la normale. Néanmoins, une légère baisse du taux d'inflation se solderait par un ralentissement de la production et une augmentation des taux de chômage pendant trois ans d'affilée.

Contenir l'inflation dans la fourchette des 3 % au moyen de la politique monétaire

Qu'arriverait-il si la Banque centrale américaine décidait de fixer encore plus bas – à 3 % et non à 4,5 % comme le suppose le scénario de référence – son objectif à moyen terme en matière d'inflation ?

De combien faudra-t-il resserrer le crédit pour atteindre cet objectif ? Il y a deux scénarios possibles, qui dépendent du degré de rigidité qui caractérisera la fixation des prix et des salaires nominaux. Si nous supposons, dans le premier cas, des anticipations dans une optique rétrospective plutôt que prospective, conjuguées à une politique monétaire plus restrictive, les taux d'intérêt devraient, pour que le taux d'inflation atteigne l'objectif de 3 % d'ici 1995, augmenter dès le départ de près de 200 points de base et demeurer

70 points au-dessus de ce que prévoyait le scénario de référence (tableau C-2, « Ciblage non concerté de l'inflation »). Bref, les taux d'intérêt réels oscilleraient entre 5 et 6 % pendant la plus grande partie de la période. Dans ces circonstances, le resserrement de la politique monétaire entraverait sérieusement la croissance de la demande et ferait progresser d'environ 1,3 point de pourcentage le taux de chômage, si bien que celui-ci atteindrait environ 7 % en 1992. De plus, un écart de production d'à peu près 2 points de pourcentage par an serait nécessaire pour une période d'environ cinq années. Par ailleurs, il y aurait une détérioration marquée de la situation budgétaire fédérale en raison du ralentissement de la croissance et de l'augmentation du coût du service de la dette.

Le coût du recours à une politique monétaire restrictive pour lutter contre l'inflation est considérablement réduit si les secteurs public et privé rectifient plus rapidement leurs anticipations inflationnistes (tableau C-2, « Ciblage concerté de l'inflation »). Dans ce deuxième cas, nous supposons que les anticipations sont révisées rapidement (à la baisse). Dans ces circonstances, les États-Unis pourraient atteindre l'objectif d'un taux d'inflation de 3 % en 1995 sans provoquer un recul de la production ni une augmentation du taux de chômage de la même ampleur que dans le premier cas. De plus, la détérioration de la situation budgétaire ne serait pas aussi grave.

Les répercussions d'une hausse des prix du pétrole

Vu l'instabilité politique qui règne au Moyen-Orient depuis le mois d'août, il est difficile de prévoir le cours futur des prix du pétrole. Selon l'analyse de l'offre et de la demande mondiales, les prix cotés en août sur les marchés mondiaux, soit de 24 à 28 $ US le baril, ne se maintiendront pas, sauf dans le cas d'un contingentement concerté de la production. Même si les prix devaient demeurer dans la fourchette susmentionnée, certaines raisons portent à croire que les bouleversements qui ont suivi les chocs pétroliers des années 70 ne se reproduiront pas avec la même intensité cette fois-ci. En effet, les mesures d'économie d'énergie et les possibilités de remplacement des sources d'énergie ont réduit la dépendance des pays industrialisés à l'égard du pétrole; par ailleurs, les marchés financiers, mieux intégrés qu'auparavant, accéléreront le recyclage des pétrodollars et contribueront à soutenir la demande globale dans les pays consommateurs de pétrole. En dernier lieu, les autorités monétaires de ces pays ont renforcé leur capacité d'atténuer les chocs de l'offre de façon à prévenir l'escalade coûteuse des anticipations inflationnistes.

En raison du niveau actuel des stocks de brut, d'un système commercial plus ouvert et de l'évolution de la politique mondiale, un producteur peut beaucoup moins facilement aujourd'hui bouleverser à lui seul la situation mondiale de l'offre et de la demande. En particulier, il ne fait aucun doute que certains pays producteurs de pétrole sont disposés à accroître leur production pour compenser le déficit de l'offre dû au tarissement d'autres sources. Il est néanmoins utile d'examiner les répercussions d'une hausse *durable* des prix mondiaux du pétrole.

Le scénario de référence pour les États-Unis est fondé sur l'hypothèse d'un coût d'achat à la raffinerie qui s'établirait à 18 $ US par baril en 1990 et 1991, et qui augmenterait ensuite pour atteindre 21,76 $ le baril en 1995. Le scénario de la hausse des prix du pétrole dont il est ici question est fondé sur une augmentation de 7,50 $ US le baril du coût d'achat à la raffinerie, hausse appliquée à toute la période qui porterait donc ce coût à 25,50 $ le baril au quatrième trimestre de 1990 et à 29,26 $ le baril en 1995.

Comme les États-Unis sont un importateur net d'énergie, la montée du prix du pétrole entraînerait un déplacement de revenus vers les pays qui sont des exportateurs nets. Une baisse du niveau des revenus se traduirait par une diminution des salaires réels et des dépenses intérieures. Un relèvement du prix du pétrole entraînerait directement aussi une majoration des prix sur le marché intérieur. L'adaptation à un niveau de revenu plus bas s'accompagnerait d'un recul de la production et d'une aggravation du chômage. Voilà ce que laisse entrevoir le scénario de la hausse des prix du pétrole pour les États-Unis.

Dans cette simulation, nous avons supposé que les autorités monétaires ne toléreront aucune augmentation permanente du niveau des prix. Pour tenir compte de ce facteur, nous n'avons pas modifié le niveau des réserves dans le système financier par rapport au scénario de référence. Les prix augmentent néanmoins, et l'inflation (déflateur du PIB) est de 0,3 point de pourcentage supérieure en 1991 aux projections du scénario de référence, et augmente encore de 0,2 point de pourcentage en 1992. Les prix subissent également l'influence d'une légère dépréciation du dollar par rapport aux devises du G-4 (celles du Japon, de l'Angleterre, de l'Allemagne et de la France). La croissance de la production fléchit d'environ un demi-point de pourcentage par an en 1991 et en 1992. Ce fléchissement reflète également l'hypothèse selon laquelle les partenaires commerciaux des États-Unis n'échapperont pas au choc; leur demande de produits américains s'affaiblira en conséquence. Le tableau C-2 montre que, malgré la diminution de la croissance de la production par rapport au scénario de référence, le choc pétrolier de l'ampleur prévue ne devrait pas à lui seul provoquer la récession de l'économie américaine.

D Les répercussions d'une hausse des prix du pétrole au Canada

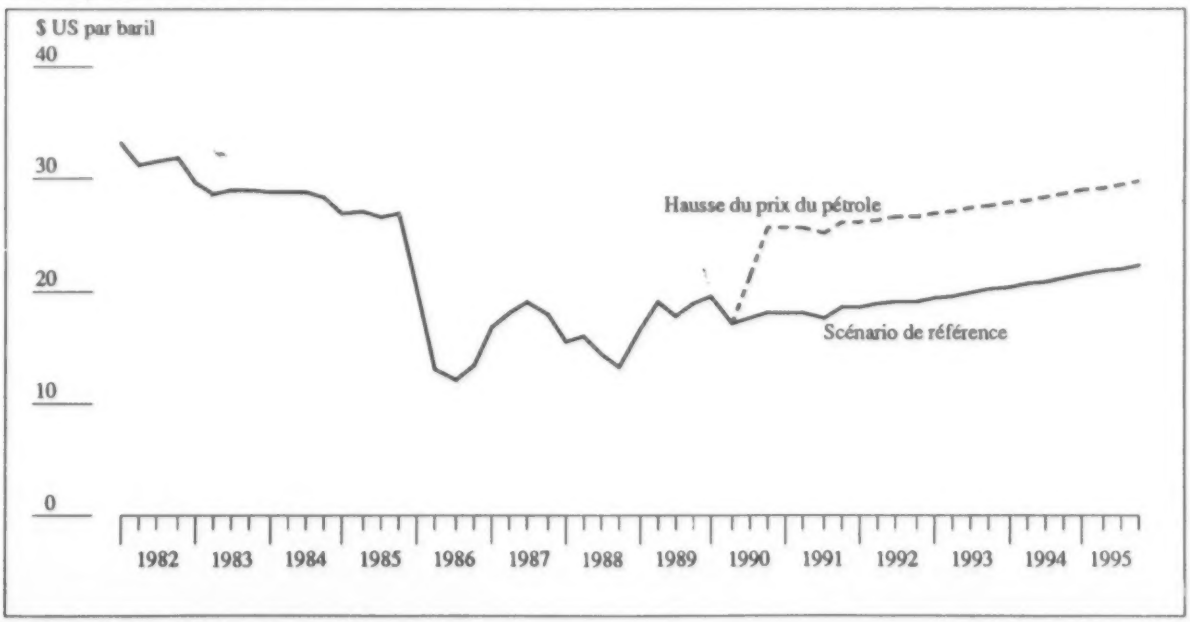
Le scénario de référence pour les États-Unis, décrit à l'appendice C, est fondé sur l'hypothèse d'un coût d'achat à la raffinerie qui s'établirait à 18 $ US le baril en 1990 et en 1991, et qui augmenterait ensuite pour atteindre 21,76 $ US d'ici 1995. Les prix canadiens, quoique légèrement plus élevés, suivent de près les prix américains (graphique D-1). Le scénario canadien fondé sur la hausse des prix du pétrole que nous examinons ici tient compte du scénario américain correspondant, dont les données figurent à l'appendice C. On y a donc incorporé les effets d'entraînement provenant des États-Unis aussi bien que du reste du monde.

Étant donné que le Canada est un exportateur net d'énergie, une hausse des prix du pétrole améliore pour lui les termes de l'échange, et son solde du compte courant s'en trouve quelque peu renforcé (tableau D-1). À long terme, le choc pétrolier actuel est donc favorable au Canada. Cependant, les Canadiens verront sans doute leur situation se détériorer à court terme en raison de l'adaptation des pays industrialisés à ce choc et des effets de l'augmentation des prix du pétrole sur l'inflation au Canada.

La montée des prix du pétrole entraîne une réduction de la croissance réelle de la production en 1991 et en 1992, et le taux d'inflation de 1991 s'en trouve augmenté de 0,3 point de pourcentage. La rapidité avec laquelle ces pertes à court terme seront compensées dépendra, entre autres, des délais plus ou moins brefs dans lesquels le secteur de l'énergie répondra à la hausse des prix mondiaux, de la promptitude avec laquelle nos partenaires commerciaux (pour la plupart des importateurs nets de pétrole, pour qui la hausse a des effets négatifs) se remettront du choc, et de l'évolution des salaires dans les secteurs autres que

Graphique D-1

Prix du pétrole brut, 1982-1995[1]



1 Prix d'achat à la raffinerie en dollars américains.
Source Estimations du Conseil économique du Canada.

Tableau D-1

Certains indicateurs de l'économie canadienne, scénario de la hausse des prix du pétrole, 1991-1995

En pourcentage

	1991	1992	1993	1994	1995
Croissance :					
PIB réel					
Scénario de référence	1,3	4,0	3,4	3,2	3,1
Hausse des prix du pétrole	0,7	3,6	3,5	3,3	3,2
Indice des prix à la consommation					
Scénario de référence	6,0	4,3	4,3	4,0	4,0
Hausse des prix du pétrole	6,3	4,3	4,2	3,9	3,9
Taux de chômage					
Scénario de référence	8,2	7,9	7,8	7,8	7,7
Hausse des prix du pétrole	8,3	8,1	8,1	8,0	7,9
Taux d'intérêt des bons du Trésor à trois mois					
Scénario de référence	12,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Hausse des prix du pétrole	12,5	10,3	10,1	10,0	9,9
Proportion du PIB :					
Solde budgétaire fédéral					
Scénario de référence	–3,7	–2,9	–2,2	–1,6	–1,0
Hausse des prix du pétrole	–3,9	–3,2	–2,4	–1,9	–1,2
Dette fédérale					
Scénario de référence	45,5	45,8	45,3	44,5	43,0
Hausse des prix du pétrole	45,7	46,3	46,1	45,4	44,1
Solde du compte courant					
Scénario de référence	–2,6	–2,1	–1,3	–1,0	–0,7
Hausse des prix du pétrole	–2,5	–2,0	–1,3	–1,0	–0,8

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet et août 1990.

l'énergie par suite de la perte de revenu réel causée par le choc. Les calculs reposent sur l'hypothèse que les autorités monétaires agiront de manière à prévenir toute élévation permanente du niveau des prix, autrement dit que la masse monétaire sera maintenue au niveau retenu pour le scénario de référence. Selon ces hypothèses, l'augmentation des taux d'intérêt à court terme est d'environ 50 points de base, et la valeur du dollar canadien augmente de 2 cents au maximum.

En résumé, à court terme, un choc pétrolier augmente les pressions à la baisse qui s'exercent sur la croissance et les pressions à la hausse qui s'exercent sur les prix. Il accroît en particulier les difficultés du secteur manufacturier qui doit payer plus cher son énergie et faire face à l'appréciation du dollar canadien. Par lui-même, cependant, le choc pétrolier ne plonge pas l'économie dans une récession, à moins qu'il ne s'accompagne d'une perte de confiance générale des consommateurs, ou que le sursaut d'inflation ne soit le point de départ d'une spirale prix-salaires qui forcera la banque centrale à intervenir. Si les consommateurs réagissent en réduisant leurs dépenses, par exemple, le ralentissement se propagera du secteur secondaire au secteur tertiaire, et il en résultera un ralentissement général de l'activité économique. (Dans le scénario du risque de récession exposé au chapitre 2, c'est un bond des taux d'intérêt qui ébranle la confiance.)

E Chômage et structure économique

La désagrégation des écarts des taux de chômage entre les provinces en composantes structurelles et non structurelles est expliquée en détail dans un document de travail du Conseil économique rédigé par Andrew Burns et intitulé « Unemployment disparity: An analysis of the role of economic structure », qui doit paraître bientôt. L'analyse repose sur l'observation voulant que les taux de chômage de certains secteurs d'activité et groupes de travailleurs soient plus élevés que pour d'autres et que les secteurs d'activité ainsi que les travailleurs affichant des taux de chômage élevés et peu élevés soient plus ou moins concentrés d'une province à l'autre. Ainsi, le taux de chômage est plus élevé en moyenne dans l'industrie du bâtiment, de la pêche et de l'extraction des ressources naturelles que dans le secteur tertiaire. De même, il est plus élevé en moyenne chez les femmes que chez les hommes, et chez les jeunes que chez les hommes dans la force de l'âge.

Le taux de chômage global peut être plus élevé dans une province que dans une autre soit parce que les travailleurs et les secteurs d'activité à taux de chômage élevé y sont plus ou moins nombreux (causes structurelles), soit parce que le marché local a tendance à engendrer des taux de chômage plus élevés, indépendamment des caractéristiques des entreprises ou des travailleurs (causes non structurelles). Une simple équation mathématique permet d'expliquer la distinction entre les causes structurelles et non structurelles du chômage régional. Dans une province donnée, le taux de chômage est identiquement égal à la somme pour tous les secteurs du produit du taux de chômage sectoriel et de la part sectorielle de la population active.

$$UR_j \equiv \sum_{i=0}^{I} UR_{ij} \times \frac{n_{ij}}{N_j} \qquad \text{(E.1)}$$

Le taux de chômage de la province j peut différer de celui d'une autre province soit parce que les taux de chômage sectoriels (UR_i) varient d'une province à l'autre, soit parce qu'une province compte plus ou moins de travailleurs dans des secteurs à taux de chômage élevé (c'est-à-dire que sa part de la population active n_j/N diffère).

Si les taux de chômage sectoriels sont les mêmes, alors les écarts entre les taux de chômage provinciaux s'expliquent par la concentration plus ou moins grande de travailleurs à haut risque de chômage dans la province ou par la concentration de travailleurs dans des secteurs plus ou moins susceptibles d'être frappés par le chômage. Les taux de chômage globaux des provinces diffèrent parce que les poids attribués aux caractéristiques ou aux secteurs à taux de chômage élevé sont différents. Si, par contre, les taux sectoriels diffèrent d'une province à l'autre, les écarts entre les taux globaux des provinces sont également attribuables à des facteurs non structurels tels que la situation du marché de travail local, le climat, les institutions historiques et culturelles, ou encore des facteurs stratégiques propres à une région qui font en sorte que le mode de fonctionnement du marché du travail est différent d'une province à l'autre.

Afin de pouvoir déterminer l'influence respective des facteurs non structurels et de ceux attribuables à la structure des économies provinciales, nous avons calculé un taux de chômage corrigé des effets structurels pour chaque province. Ce taux (UR_j^c) est calculé à partir de l'équation (E.1), au moyen des taux de chômage sectoriels propres de la province UR_{ij} et d'un ensemble uniforme de poids n_k/N_k. Dans notre analyse, nous avons utilisé comme points de référence les poids réels de l'Ontario, et nous avons pu ainsi estimer la mesure dans laquelle l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui des autres provinces est attribuable à des facteurs structurels. Parmi les facteurs pris en compte, mentionnons la structure industrielle, la composition professionnelle, l'emplacement (région urbaine ou rurale), la taille de la ville, le régime de travail (temps plein ou partiel), et les caractéristiques de la main-d'œuvre telles que la scolarité, la composition par âge ou par sexe, le profil linguistique et d'immigration, l'état matrimonial et la structure du ménage, la mobilité et l'appartenance à un groupe minoritaire.

$$UR_j^c = \sum_{i=0}^{I} UR_{ij} \times \frac{n_{i,ont}}{N_{ont}} \qquad \text{(E.2)}$$

La correction du taux de chômage équivaut[1] à observer le taux de chômage pour l'ensemble des individus d'un âge et d'un sexe donnés, travaillant dans tel secteur, dans telle profession, ayant tel niveau de scolarité, tel profil linguistique et d'immigration, dans un état matrimonial donné et

vivant dans une région urbaine ou rurale, selon toutes les combinaisons possibles de ces caractéristiques (et d'autres), et à déterminer ce que le taux de chômage global serait si tel ou tel groupe occupait dans d'autres provinces une part de la population active équivalente à celle qu'il occupe en Ontario.

Le taux de chômage corrigé des effets structurels nous révèle ce que le taux serait dans chaque province si la structure industrielle de cette province et les caractéristiques de sa population active étaient les mêmes que celles de l'Ontario. L'écart entre le taux de chômage observé et le taux de chômage corrigé des effets structurels indique dans quelle mesure les écarts entre les structures économiques expliquent les écarts entre les taux de chômage provinciaux. Dans le graphique 3-3, l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui des autres provinces est ventilé selon les facteurs structurels et non structurels. La composante structurelle est égale à $UR_j - UR_j^c$ tandis que la composante non structurelle est égale à $UR_j^c - UR_{ont}$.

Notes

Chapitre 1

1 Leonid Abalkin, vice-premier ministre de l'URSS, cité dans Ilya Gerol, « An analysis of the political-economic situation in the Soviet Union, 1985-1990 », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, juillet 1990.

2 Pour de plus amples renseignements, voir Carl H. McMillan, « Integrating the Soviet and Eastern European economies into the world economy in the 1990s », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, juillet 1990.

3 Organisation de coopération et de développement économiques, *Politiques des marchés et des échanges agricoles – Suivi et perspectives, 1990*, Paris, 1990.

4 Pour une analyse semblable à celle présentée ici, voir John A. Sawyer, « Foreign trade and the changing industrial structure of Canada, 1961-1985 », document de travail n° 29, Ontario Centre for International Business, Toronto, avril 1990.

5 Pour calculer le taux réel d'intérêt d'une obligation qui arrive à échéance à une date donnée, on soustrait le taux d'inflation anticipé pour la durée de l'obligation du taux nominal. La litérature économique traite de diverses méthodes servant à estimer les anticipations inflationnistes et les taux d'intérêt réels. Bien que les niveaux des taux réels estimés varient quelque peu d'une étude à l'autre, dans le cas des taux à court terme, ils affichent tous une hausse semblable à celle figurant au tableau 1-3 pour les années 80 par rapport aux années 60 et 70.

Chapitre 2

1 Conseil économique du Canada, *Patrimoines*, Vingt-sixième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

2 Pour de plus amples renseignements, voir, par exemple, « Analyse des tendances récentes du salaire réel au Canada », *Revue de la Banque du Canada*, novembre 1989, p. 3-17.

3 Pour plus d'information sur la question du taux de change, voir Robert A. Mundell, « The Overvalued Canadian Dollar », document préparé pour le Conseil de révision de la politique monétaire canadienne, Montréal, 23 avril 1990; Thomas J. Courchene, « Zero means almost nothing: Towards a preferable inflation and macro stance », document de recherche préparé à l'intention du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 7 juin 1990; et Pierre Fortin, « Can the cost of anti-inflation policy be reduced in Canada? », document présenté à l'atelier du C. D. Howe Institute ayant pour thème « Inflation zéro : l'objectif de stabilité des prix », Toronto, 5 mars 1990.

4 Conseil économique du Canada, *Recibler les priorités*, Vingt-cinquième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 25-26.

5 Dans le scénario de la lutte contre l'inflation, le taux d'intérêt réel est plus élevé d'un point de pourcentage que dans le scénario de référence. Nous supposons ici que l'objectif de la Banque du Canada est la stabilité des prix (c'est-à-dire une inflation nulle); toutefois, compte tenu de notre horizon temporel, il est impossible de comprimer l'inflation de plus d'un point de pourcentage dans le système avant et après la période d'entrée en vigueur de la TPS. Comme l'indique le texte, un objectif opérationnel de 3 % est supposé pour 1995. En dernier lieu, nous supposons que, dans ces circonstances, la banque poursuit la lutte contre l'inflation en laissant un certain jeu dans le système pour manifester son intention de réaliser son objectif de la stabilité des prix

Chapitre 3

1 Voir Andrew Burns, « Unemployment disparity: An analysis of the role of economic structure », document de travail, Conseil économique du Canada (à paraître).

2 Conseil économique du Canada, *Maîtriser les risques – Un rapport sur le secteur céréalier des Prairies*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

3 Conseil économique du Canada, *Maîtriser les risques*, p. 81.

4 Leslie Harris, *Étude indépendante sur l'état des stocks de morue du Nord – Rapport final*, Groupe d'examen de la morue du Nord, Ottawa, ministère des Pêches et des Océans, février 1990.

5 Conseil économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

6 Voir à ce sujet les publications du Conseil économique du Canada : *Le recentrage technologique – Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services

Canada, 1987 et *L'emploi au futur – Tertiarisation et polarisation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

7 Voir Miles Corak, « Le chômage au Canada, 1977-1987 », document de travail n° 10, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1990.

8 L'OCDE établit les taux standardisés de chômage pour 16 pays à l'aide des données des enquêtes annuelles sur la population active pour ajuster le chiffre officiel du chômage en fonction d'une norme internationale définissant le chômeur comme étant une personne en âge de travailler qui n'a pas de travail et qui a cherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes. Ce nombre est ensuite exprimé en pourcentage de la population active totale. Pour certains pays comme les États-Unis, le Japon et le Canada, il n'est pratiquement pas nécessaire de rajuster les taux officiels puisque les systèmes qu'utilisent ces pays pour calculer les taux de chômage sont déjà conformes à la norme.

Même les comparaisons avec les taux standardisés risquent toutefois d'induire en erreur. Il peut arriver que deux pays aient des taux standardisés identiques mais que la situation inhérente à leur marché du travail respectif soit très différente. Par exemple, le Japon ne tient pas compte de l'important chômage déguisé découlant du système d'emploi à vie des grandes entreprises japonaises. Ces dernières réaffectent les travailleurs, prolongent les vacances, réduisent les heures supplémentaires ou accordent des retraites anticipées au lieu de mettre des travailleurs à pied.

9 Göran Therborn, *Why Some People Are More Unemployed Than Others: The Strange Paradox of Growth and Unemployment*, London, Verso, 1986; Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon, *Le défi du plein emploi – Un nouveau regard économique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1986; Clarence L. Barber et John C. P. McCallum, *Controlling Inflation: Learning from Experience in Canada, Europe and Japan*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1982; Keith Banting, éd., *L'État et les milieux économiques*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, étude n° 32, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986; et Robert M. Campbell, « A Review of the commitment to the full employment objective in Canada, 1945-1985 », document préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, juillet 1989.

10 Barber et McCallum, *Controlling Inflation*, p. 65.

11 Pour une analyse plus complète, voir Campbell, « Review ».

12 Canada, ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income, with Special reference to the Initial Period of Reconstruction*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945.

13 *Employment and Income*, pages 1,23.

Chapitre 4

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris, 1990.

2 Conseil économique du Canada, *La relance locale – Pour une approche communautaire du développement économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

3 *S'adapter pour gagner*, Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989; *Rapport des groupes de travail du CCMTP sur la stratégie de la mise en valeur de la main-d'œuvre*, Ottawa, Centre canadien du marché du travail et de la productivité, 1990.

4 Donald Macdonald, président, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985; Claude Forget, président, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1986.

5 *Building on Our Strengths*, Rapport de la Commission royale sur l'emploi et le chômage à Terre-Neuve et au Labrador, St. John's, Queen's Printer, 1986.

6 Le Conseil a signalé qu'il faudrait négocier les responsabilités à l'égard du financement de la caisse d'assurance-emploi. « En principe, l'État devrait assumer le coût des initiatives entreprises aux termes du régime d'assurance-emploi dont les retombées procureraient des avantages "sociaux" à l'ensemble des Canadiens. Ces initiatives feraient appel aux stratégies "actives" prévues aux termes du régime d'assurance-emploi et comprendraient, par exemple, les coûts directs de la formation et les déboursés au titre de l'orientation professionnelle. Par ailleurs, les cotisations employeurs-employés devraient servir surtout au financement des modalités de soutien du revenu, prévues aux termes du régime. » Conseil économique du Canada, *L'emploi au futur*, p. 25.

7 Emploi et Immigration Canada, *Le nouveau mode d'emploi – Profil de la croissance du marché du travail*, Ottawa, 1989.

8 Voir Corak, « Le chômage au Canada ».

9 Syed Sajjadur Rahman et Surendra Gera, « Long-term unemployment: The Canadian experience », document de travail n° 12, Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

10 Ces conclusions reposent sur les calculs d'une probabilité conditionnelle de trouver un emploi après une période de chômage donnée. Les résultats indiquent que la majorité des chômeurs trouvent un emploi dans les quatre mois qui suivent le début de leur période de chômage. Au-delà de cette période, la probabilité de trouver un emploi devient très faible et a tendance à ne pas changer. Selon les estimations du

Conseil, un raccourcissement de la période d'admissibilité de 24 à 16 semaines augmenterait le nombre de participants potentiels au programme d'environ 10 %. Voir Miles Corak, « Eligibility rules in the Canadian Jobs Strategy: Shifting the burden or targeting the assistance? », document de travail n° 8, Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

11 *People and Skills in the New Global Economy*, rapport du Conseil du Premier ministre, Toronto, Ontario, 1990.

12 Gordon Betcherman, Keith Newton et Joanne Godin, *Une double révolution – Technologie et gestion des ressources humaines*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

13 Martin L. Weitzman, *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1984.

14 Pour une discussion des liens qui existent entre la sécurité d'emploi et le système d'ancienneté, voir Paul Osterman, *Employment Futures*, New York, Oxford University Press, 1988.

15 Macdonald, *Rapport*, vol. 2, p. 308.

16 Voir William D. Coleman, « L'entreprise canadienne et l'État », dans Keith Banting, éd., *L'État et les milieux économiques*.

17 Pradeep Kumar *et al.*, « The current industrial relations scene in Canada, 1988 », Industrial Relations Centre, Queen's University, Kingston, 1989.

18 Voir Barber et McCallum, *Controlling Inflation*; et Pierre Fortin, « Can Canadian anti-inflationary policy be made more cost-effective? », exposé présenté à l'atelier du C. D. Howe Institute ayant pour thème « Inflation zéro : l'objectif de stabilité des prix », Université du Québec à Montréal, 1990.

19 Voir David A. Wilton, « An evaluation of wage and price controls », *Analyse de politiques*, juin 1985.

20 John Crow, « La politique monétaire à l'œuvre au Canada », conférence donnée sous les auspices de la Fondation Eric J. Hanson, University of Alberta, Edmonton, 18 janvier 1988.

21 Le programme des 6 et 5 visait à restreindre les augmentations de salaires et de prix à 6 % pendant la première année et à 5 % l'année suivante. Pour établir un exemple, le gouvernement fédéral a rendu l'application de ce programme obligatoire dans la fonction publique fédérale. Les gouvernements des provinces et le secteur privé ont été invités à suivre l'exemple du gouvernement fédéral et à restreindre volontairement les augmentations de salaires et de prix aux niveaux établis dans le programme fédéral. La plupart des provinces ont souscrit à ce programme à la suite des pourparlers avec les autorités fédérales. Le secteur privé a également répondu de façon favorable. Le programme fédéral comportait une restriction des prix administrés par les ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement fédéral comme Air Canada, le CN, Via Rail, Petro-Canada et la Société canadienne des postes. Ont également été visés les prix fixés par les organismes fédéraux de réglementation dont la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radio-télévision et des télécommunications canadiennes, l'Office national de l'énergie et les offices de commercialisation des produits agricoles.

22 Pour une analyse détaillée, voir Jean-Pierre Voyer, « Recent trends in wages: Is the slowdown purely cyclical? », rapport de recherche n° 14, Syndicat national de la Fonction publique provinciale, Ottawa, juin 1985.

23 La récente mesure budgétaire visant à restreindre à 5 % la croissance des transferts au terme du Régime d'assistance publique du Canada au cours des deux prochaines années pour les provinces qui affichent la meilleure situation financière (c.-à-d. l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta) constitue une forme modérée de politique budgétaire différentielle.

24 Voir Courchene, « Zero means almost nothing ».

Appendice E

1 « Équivaut » parce que, dans le calcul comme tel du taux de chômage corrigé, nous nous sommes basés sur les probabilités individuelles de chômage d'après les caractéristiques du marché du travail et de chacun des travailleurs. Cette façon de procéder est exactement la même que celle utilisée dans le corps de l'ouvrage; en effet, les taux de chômage calculés pour les sous-secteurs sont des estimations des taux de chômage éventuels des membres du groupe. Seule notre façon d'estimer ces probabilités est différente.

Liste des tableaux et des graphiques

Tableaux

1-1	Indicateurs économiques et sociaux, zone de l'OCDE et pays d'Europe de l'Est, années 80	5
1-2	Incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des facteurs intermédiaires, Canada, écart entre 1986 et 1981	14
1-3	Taux d'inflation et d'intérêt, Groupe des Sept, 1961-1989	16
2-1	Certains indicateurs de la performance projetée de l'économie canadienne, 1986-1995	25
2-2	Provenance et utilisation de l'épargne, Canada, 1975-1989	28
2-3	Autres scénarios, 1990-1995	29
2-4	Cibles et projections de performance	32
A-1	Destination des exportations canadiennes, 1971 et 1987	67
B-1	Incidence sur l'emploi de la variation du commerce et de la composition des facteurs intermédiaires, Canada, écart entre 1986 et 1981	70
C-1	Scénario de référence pour les États-Unis : certains indicateurs, 1986-1995	72
C-2	Autres scénarios pour les États-Unis : certains indicateurs, 1991-1995	73
D-1	Certains indicateurs de l'économie canadienne, scénario de la hausse des prix du pétrole, 1991-1995	78

Graphiques

1-1	Volume du commerce mondial de marchandises et de la production mondiale, 1970-1988	2
1-2	Produit intérieur brut réel par habitant, certains groupes de pays, 1970-1995	3
1-3	Destination des exportations du COMECON, 1971 et 1987	4
1-4	Commerce intrarégional, 1971 et 1987	8
1-5	Parts par région des exportations mondiales, 1971 et 1987	9
1-6	Destination des exportations canadiennes, 1971 et 1987	10
1-7	Destination des exportations de l'Asie-Pacifique, 1971 et 1987	11
1-8	Épargne nationale en pourcentage du PNB ou du PIB, Canada et zone de l'OCDE, 1960-1988	17
1-9	Solde financier des administrations publiques, Canada, Groupe des Sept et zone de l'OCDE, 1970-1988	18
2-1	Pourcentage de l'indice des prix à la consommation attribuable aux prix réglementés et aux prix non réglementés, Canada, 1986-1990	20
2-2	L'indice des prix à la consommation et sa composante de l'impôt foncier, Canada, 1980-1990	21
2-3	Prix du pétrole brut, 1970-1990	21
2-4	Nombre de salariés visés par d'importantes conventions collectives expirant en 1989 et 1990 dans les secteurs public et privé, Canada	22
2-5	Règlements salariaux dans les secteurs public et privé, Canada, 1985-1990	22

2-6	Salaires réels et production par heure-personne, Canada, 1976-1989	23
2-7	Tendance réelle de certains indicateurs économiques et effet projeté du scénario de référence, Canada, 1978-1995	26
2-8	Tendance des taux d'intérêt des bons du trésor à trois mois selon les quatre scénarios, 1990-1995	26
2-9	Effet projeté du scénario de référence et de trois autres scénarios sur certains indicateurs économiques, Canada, 1990-1995	30
3-1	Taux de chômage national, Canada, 1946-1990	35
3-2	Écart entre le taux de chômage national et le taux de certaines provinces ou régions, Canada, 1961-1989	36
3-3	Écart entre le taux de chômage de certaines provinces et celui de l'Ontario, Canada, 1971, 1981 et 1986	38
3-4	Rôle de la fréquence et de la durée du chômage dans la variation du taux de chômage national et du taux de certaines provinces ou régions, 1981-1989	42
3-5	Taux standardisés de chômage, certains pays développés, 1970-1989	43
3-6	Croissance du PIB réel par habitant, certains pays développés, 1973-1988	44
3-7	Indice des prix à la consommation, certains pays développés, 1973-1989	45
3-8	Dépenses publiques consacrées à des programmes du marché du travail, certains pays développés, 1989	49
D-1	Prix du pétrole brut, 1982-1995	77

Figure

1-1	Résumé des changements institutionnels intégrant l'Union soviétique et l'Europe de l'Est à l'économie mondiale, juillet 1990	7

Liste des collaborateurs

Recherche

R. S. Preston, directeur
Jean-Pierre Voyer, directeur adjoint

Problèmes de chômage

Surendra Gera, chef de projet
Miles Corak
Sajjad Rahman

Perspectives économiques

Richard Roy, directeur adjoint
Andrew Burns
Bobbi Cain
Pat Nevin
Haider Saiyed
Marg Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Mary Rowe, Lise Sabourin, Louise Desjardins et Lucie Marier, et en particulier aux services de l'informatique, des publications et des dossiers, pour leur contribution à la préparation de l'Exposé.